



03

**PROYECTO JEAN MONNET**  
**La Unión Europea y la seguridad:**  
**defensa de los espacios e**  
**intereses comunes**

Elena Conde Pérez  
Camilla Hillier-Fry  
Ana Gascón Marcén  
Xira Ruiz Campillo  
Marzia Scopelliti  
Nicole Stoffel Vallotton  
José María Aguilar González  
Javier Lion Bustillo  
Armando Alvares García Júnior  
Ana Belén Perianes Bermúdez  
Joel Díaz Rodríguez

**OP03/18**

**Occasional Papers**



Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferré. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Elena Conde Pérez, Camilla Hillier-Fry, Ana Gascón Marcén, Xira Ruiz Campillo, Marzia Scopelliti, Nicole Stoffel Vallotton, José María Aguilar González, Javier Lion Bustillo, Armando Alvares García Júnior, Ana Belén Perianes Bermúdez y Joel Díaz Rodríguez

**Elena Conde Pérez**  
**Camilla Hillier-Fry**  
**Ana Gascón Marcén**  
**Xira Ruiz Campillo**  
**Marzia Scopelliti**  
**Nicole Stoffel Vallotton**  
**José María Aguilar González**  
**Javier Lion Bustillo**  
**Armando Alvares García Júnior**  
**Ana Belén Perianes Bermúdez**  
**Joel Díaz Rodríguez**

ISSN: 2530-0849

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.





## INTRODUCCIÓN

ELENA CONDE PÉREZ

El Proyecto Jean Monnet titulado “La Unión Europea y la seguridad: defensa de los intereses y espacios comunes”, que he coordinado entre 2015 y 2017, ha tenido, entre otras, la misión principal de identificar los grandes retos que enfrenta la Unión Europea (UE) y las sociedades que la integran, contribuyendo así al debate en torno a las acciones políticas a emprender por la UE y los instrumentos legislativos a adoptar.

Dado que tanto las amenazas como las medidas adoptadas para combatirlas o prevenirlas pueden poner en peligro algunos de los más sólidos valores de la UE, el objetivo del Proyecto ha sido no sólo hablar de esos riesgos a la seguridad, sino también de los límites que han de ser respetados cuando aquéllos se enfrentan, especialmente los que se refieren al respeto de los derechos humanos.

En este sentido, estimo, como coordinadora del mismo, que la originalidad de este Proyecto Jean Monnet ha residido en la consideración de los riesgos a la seguridad de una manera holística, contemplando no sólo los que enfrenta la UE, sino también sus Estados miembros, las sociedades e individuos que la integran. En este marco, se ha considerado que los riesgos a la seguridad de la UE, tanto internos como internacionales, están mutuamente interconectados y es necesario darles una respuesta coherente tanto desde el ámbito de los asuntos de justicia e interior como desde el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Además, este Proyecto, a través de las actividades que ha desarrollado, ha ampliado el concepto de “riesgos a la seguridad”, sobrepasando los estrictamente clásicos, lo que ha permitido analizar la situación de la UE en el contexto internacional, sus fortalezas y debilidades. Todo ello se ha hecho a través de la celebración de tres workshops y una conferencia final, todos ellos abiertos a la participación y enriquecimiento conjunto de académicos, expertos, representantes de instituciones públi-

cas y privadas, estudiantes y sociedad civil en general.

Los temas abordados por los workshops fueron los siguientes:

- Workshop I: El uso de los global commons y la seguridad de la UE (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, 22-23 Septiembre 2016).
- Workshop II: Seguridad y derechos humanos (Facultad de Derecho, Sala de Juntas, 18-19 Noviembre 2016).
- Workshop III: Riesgos contemporáneos: el caso de la ciberseguridad (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, 27-28 Abril 2017).

Tal y como estaba previsto, la Conferencia Final del Proyecto (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, 3-4 Noviembre 2017), había de ser un sumatorio de temas, del que extraer unas conclusiones generales. A tales efectos, consideré conveniente realizar una call for papers sobre los temas abordados. El resultado de esa call for papers, absolutamente exitosa, se recoge en esta publicación del ICEI que tengo el gusto de introducir.

Esta recopilación, en forma de Occasional Paper del ICEI, recoge así buena parte de los temas debatidos en la conferencia final. De este modo, retos a la seguridad de la UE contemporáneos, tales como el Brexit y su impacto en el ciudadano, el terrorismo confrontado ante la protección de los derechos humanos, el cambio climático como reto securitario y como motor de pruebas del liderazgo europeo, la obtención de pruebas electrónicas o la necesidad de una regulación homogénea de la prostitución en la UE como mecanismo para actuar de forma coordinada frente a la trata de seres humanos, se han confrontado con aspectos clásicos de la seguridad europea, como el relativo al papel de la UE como actor global en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), su actuación en el marco de una compleja operaciones de mantenimiento de la paz o la cooperación reforzada en materia de defensa. A la vista tanto de su estructura como de la procedencia y enfoque de los distintos autores, se puede fácilmente adivinar que no sólo se trata de una miscelánea, sino también –lo que era un objetivo fundamental del Proyecto– de una

consideración de la seguridad de la UE desde perspectivas diferentes que, en todo caso, tuvieran en cuenta al ciudadano europeo como prioridad securitaria sin descuidar el respeto de sus libertades.

Pasando al terreno de los agradecimientos, como coordinadora del Proyecto Jean Monnet, quiero manifestar mi más sincero reconocimiento a todos los ponentes su participación en la call for papers, y su disposición a transformar esas ponencias en un texto escrito hoy aquí recogido, que expresa íntegramente sus opiniones. En el mismo sentido, deseo agradecer a Zhaklin V. Yaneva, la composición y edición del texto final, así como la organización en su día de la call for papers. El ICEI, centro

en el que soy investigadora asociada, ha acogido en sus preciosas instalaciones varios de los eventos relacionados con el Proyecto, pero lo que es preciso recalcar, es el cariño, esmero y cuidado con que yo misma, como coordinadora del Proyecto Jean Monnet, y los invitados a los eventos relacionados con dicho proyecto, hemos sido acogidos por el personal del ICEI, especialmente por su Directora, María Isabel Álvarez González.

Más información: <http://www.ucm.es/unio-neuropeayseguridad/>

## ÍNDICE

### RETOS CONTEMPORÁNEOS A LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>El Brexit y su impacto en el ciudadano europeo</i>	
<i>Camilla Hillier-Fry</i>	9
<i>La mejora de la obtención de pruebas electrónicas: avance necesario para la seguridad europea</i>	
<i>Ana Gascón Marcén</i>	16
<i>El impacto del cambio climático en la seguridad europea</i>	
<i>Xira Ruiz Campillo</i>	22
<i>Liderazgo climático europeo: ¿qué está en juego?</i>	
<i>Marzia Scopelliti</i>	32

### TERRORISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>Las medidas restrictivas del artículo 215 TFUE y la protección de los Derechos Humanos</i>	
<i>Nicole Stoffel Vallotton</i>	40
<i>La trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la regulación de la prostitución en la Unión Europea</i>	
<i>José María Aguilar González</i>	46
<i>UNIFIL: ¿un discreto éxito de la UE en las operaciones de mantenimiento de la paz?</i>	
<i>Javier Lion Bustillo</i>	52
<i>Terrorism: conflict factors and SDGs: the role of the European Union</i>	
<i>Armando Álvares García Júnior</i>	58

### POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>El proceso de construcción en la UE de la cooperación reforzada en seguridad y defensa: ¿hacia la Europa de la defensa?</i>	
<i>Ana Belén Perianes Bermúdez</i>	65
<i>Is the EU still playing an important role in the world? A new approach for a global actor</i>	
<i>Joel Díaz Rodríguez</i>	72





# RETOS CONTEMPORÁNEOS A LA SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

## EL BREXIT Y SU IMPACTO EN EL CIUDADANO EUROPEO

CAMILLA HILLIER-FRY<sup>1</sup>

**Resumen:** La Unión Europea se define en términos, no sólo de su historia y cultura o dentro de un marco económico, comercial o de seguridad, sino también en términos de ciudadanía. No obstante, en los últimos 10 años ha aumentado el desencanto de los ciudadanos europeos con la UE, así como la percepción de la lejanía de sus instituciones; tanto el *Brexit*, como las elecciones reñidas en Francia y los Países Bajos en 2017, son sintomáticos de este desafecto. Las negociaciones sobre el *Brexit* reflejan una doble amenaza: en primer lugar, para las personas que han cambiado de país y hecho su vida bajo el amparo de los derechos asociados a la ciudadanía y la libertad de movimiento recogidas en el TUE. En segundo lugar, los derechos de los ciudadanos han quedado en segundo plano en las negociaciones entre la UE y el Reino Unido, que se centra en aspectos políticos y comerciales más que en los de ciudadanía, obviando una parte esencial del proyecto europeo.

**Palabras clave:** Unión Europea, *Brexit*, derechos asociados a la ciudadanía, libertad de movimiento.

**Summary:** The European Union is defined in terms, not only of its history and culture or with reference to an economic, commercial and defence framework, but also in terms of citizenship. Over the last decade citizens have nevertheless become more disenchanted with Europe, particularly with the EU institutions; this has been made patently clear in the close-run elections in France and the Netherlands in 2017, not just in *Brexit*. The *Brexit* negotiations have thrown light on a double threat: firstly, for all the people who moved country and made a new life under the protection of citizens' rights and freedom of movement. Secondly, citizens' rights have been relegated in the negotiations between the EU and the UK, which are focusing more on political and trade issues rather than on citizenship, thus ignoring a fundamental part of the European project.

**Keywords:** European Union, *Brexit*, citizens' rights, freedom of movement.

---

1      Socia de *Peplematters* y vicepresidenta de *Eurocitizens*.

## Introducción

El impacto del *Brexit* es significativo debido a muchas razones, más allá de las consecuencias para el Reino Unido y sus ciudadanos: las repercusiones que tiene para la integridad de la Unión Europea, el hecho de que haya puesto en evidencia la falta de preparación para una posible salida de un estado miembro y la amenaza de que *Brexit* sea solo el primer caso de otros en el horizonte europeo. La reacción al *Brexit* ha hecho patente que la Unión Europea se define en términos, no solo de su identidad (historia y cultura) o dentro de un marco socioeconómico, comercial o de seguridad y defensa, sino también en términos de ciudadanía. Los derechos de los ciudadanos fueron identificados como la primera prioridad en las recomendaciones para el Consejo sobre la salida del Reino Unido: “Salvaguardar los derechos de los ciudadanos de la UE27 y sus familias en el Reino Unido, así como de los ciudadanos del Reino Unido y sus familias en países de la UE27 es la primera prioridad para las negociaciones debido al gran número de personas afectadas directamente y a la gravedad de las consecuencias de la salida para estas personas.” (Comisión Europea, 2017)

### 1. El contexto del *Brexit*: los últimos 10 años de Europa

De hecho, las raíces del *Brexit* se entienden mejor desde una perspectiva europea. Aunque el detonante ocurrió en la política doméstica – la debilidad del Partido Conservador ante el partido populista UKIP, la posibilidad de ruptura que provocó la aceptación del entonces primer ministro David Cameron a convocar el referéndum – el populismo y el rechazo a las instituciones europeas en defensa de la “soberanía”, es un síndrome que existía y sigue existiendo en varios países miembros de la Unión Europea.

La última década ha visto tres grandes tendencias en Europa: por una parte, la crisis de valores del proyecto europeo después de varias décadas de la UE y el descontento con las élites políticas; por otra parte, la

competitividad generada por la globalización, la crisis económica y la percepción de desigualdades entre los países europeos; en tercer lugar, quizá como consecuencia de lo anterior, el aumento de nacionalismos y la definición de la identidad europea en términos excluyentes, como se ha visto en reacciones a la inmigración.

El aumento del euroescepticismo se percibe, no sólo en el creciente desencanto de los ciudadanos, sino también en el auge de partidos políticos populistas, tanto de izquierdas como de derechas, algunos relativamente nuevos como *Syriza* en Grecia, el Movimiento Cinco Estrellas en Italia o *Alternative für Deutschland*, y otros ya establecidos, como FPÖ en Austria, el Frente Nacional en Francia o la Liga Norte en Italia. Por lo general, el discurso resalta la soberanía en términos nacionalistas y en algunos casos plantea abiertamente la posible salida de la Unión Europea.

Esta tendencia apareció antes de la crisis económica global, pero la aceleración es especialmente marcada a partir de este hito. El cambio fue llamativo en algunos países del sur de Europa, como es el caso de España, posiblemente porque estos países, tradicionalmente europeístas, acusaron especialmente las consecuencias de la crisis.

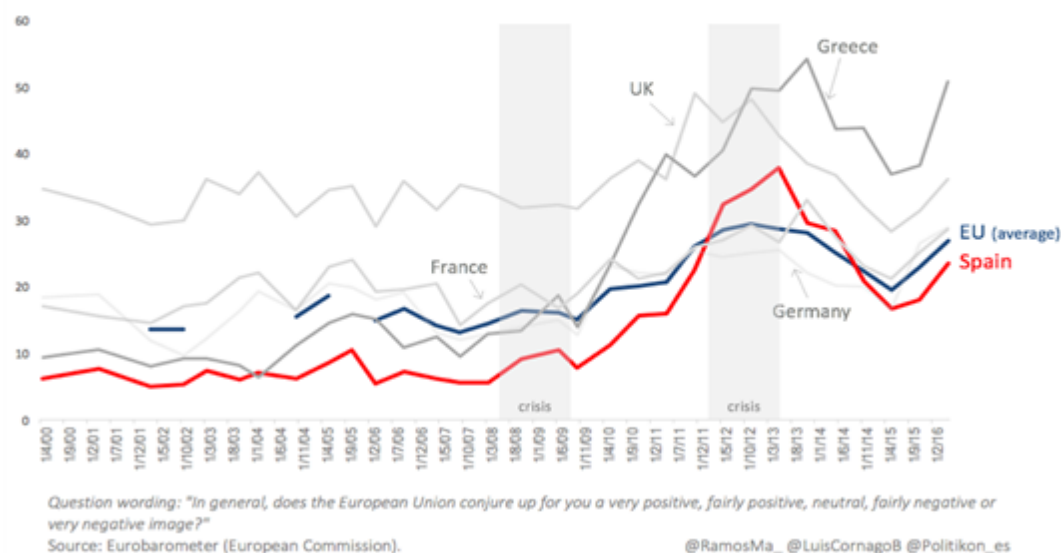
En el momento del referéndum sobre el *Brexit* (el 23 de junio de 2016), el Reino Unido no era el Estado miembro donde la opinión popular se mostraba más opuesta a la Unión Europea. Una encuesta realizada en primavera 2016 a 10.491 personas de los 10 países de la UE que representan el 80% de la población y el 82% del PIB de la UE (Pew Research Center, 2016) arroja datos que ayudan a ponerlo en contexto: vemos que la opinión desfavorable de la UE, en términos porcentuales, era parecida en el Reino Unido a la opinión en España o Alemania y con menos peso que en Francia o Grecia. Curiosamente, se percibe un resultado muy cercano al equilibrio en el Reino Unido (48% desfavorable, 44% favorable), otra vez en línea con España y Alemania, aunque en este último la balanza es muy ligeramente a favor de Europa. Limitar la interpretación a opiniones del tipo “ el Reino Unido siempre ha sido el miembro más reticente de la Unión Europea” comete el error de señalar a un país como “diferente” a los demás, obviando las

tendencias reales y los posibles riesgos para la Unión.

La posible desconexión de los jóvenes es especialmente preocupante. Mientras varias

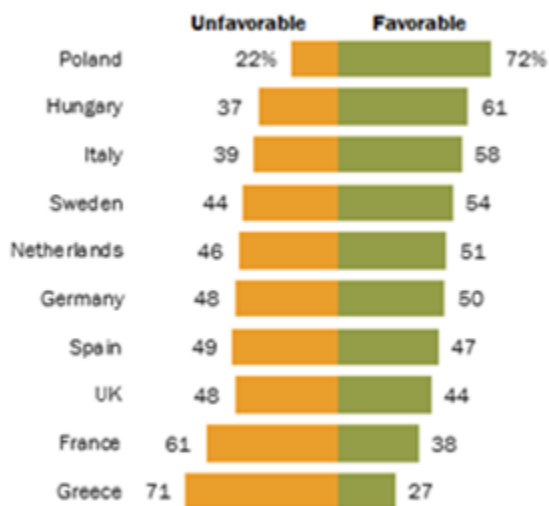
## Euroscepticism on the rise across Europe

Percentage of individuals with a **fairly negative or very negative** image of the European Union.



## EU favorability varies widely in Europe

Views of EU



Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey. Q10c.

"Euroscepticism Beyond Brexit"

PEW RESEARCH CENTER

encuestas (incluyendo el referéndum del *Brexit*) señalan que los jóvenes tienen una actitud más positiva hacia la UE que las personas mayores – entre 59% y 79% de europeos entre 18 y 34 años (Pew Research Center, 2016) – esto no deja de ser un dato relativo. Un 50% de los jóvenes experimentaban una clara desconfianza hacia las instituciones europeas en 2012, porcentaje que había crecido durante la crisis, y además expresaban desacuerdo con los avances de la Unión Europea (Eurobarometer, 2012). Un ejemplo de esta actitud es una encuesta realizada entre estudiantes de Enseñanza Secundaria Ordinaria y sus profesores de la Comunidad de Madrid. Aunque el alcance limitado de esta encuesta, elaborada en el marco de un proyecto de fin de curso, significa que carece de validez estadística, los resultados no dejan de ser llamativos. A la pregunta "¿Se siente representado y tenido en cuenta por las instituciones europeas?", un 84% respondió negativamente, mientras únicamente un 14% tenía una percepción positiva; un 2% no contestó (M. Alfonso Moro, 2013).

En este contexto de creciente desvinculación de la Unión Europea – y especialmente sus instituciones que se percibían como lejanas más que representativas – irónicamente el *Brexit* ha tenido un impacto positivo en

el debate sobre Europa: los riesgos de la desintegración han puesto en valor a la Unión Europea, provocando un mayor esfuerzo de comunicación por parte de los organismos europeos, y una estrategia de difusión y concienciación de las ventajas del “proyecto” de la UE, tanto sociales, económicos, como de educación e investigación. Se han llevado a cabo encuentros entre representantes de las instituciones europeas y diversos colectivos, fomentando la participación de los ciudadanos y un debate abierto sobre el futuro de la Unión Europea. Se han resaltado, en definitiva, los valores enumerados en la Constitución Europea y corroborados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes. Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad humana, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.” (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000).

Lo proclama la propia Carta: las personas son una parte fundamental del proyecto europeo. Hay cierto debate respecto a las diferencias entre la identidad europea y la ciudadanía: según algunos, aunque exista la ciudadanía, la identidad es imprescindible: “Es cierto que una cosa es la ciudadanía y otra la identidad. La ciudadanía es un concepto jurídico, un estatus, mientras que la identidad es un concepto moral, un sentimiento. Pero ambos son también conceptos políticos, y están vinculados. La ciudadanía común, si no va acompañada de un sentimiento compartido de identidad, no garantiza la unidad, como lo demuestran los casos de Yugoslavia, la URSS o Checoslovaquia, mientras que la existencia de una identidad común conduce a la integración entre distintas entidades políticas como sucedió en la unificación de Alemania e Italia a finales del siglo XIX. Al menos un cierto grado de identidad es, pues, necesario para que cualquier proyecto político común, como la construcción europea, tenga éxito.” (Ayala E.,

2006).

A pesar de la relevancia de estas distinciones, el *Brexit* demuestra que el concepto de ciudadanía incluye necesariamente la identidad y los derechos ante una situación que amenaza las posibilidades de seguir llevando la misma vida para las personas que han hecho su vida bajo el amparo de la Unión Europea.

## **2. El impacto del Brexit en la vida de las personas**

Las recomendaciones para la decisión del Consejo sobre la salida del Reino Unido de mayo de 2017, citadas en la introducción, son un reconocimiento inequívoco de la gravedad de las consecuencias del *Brexit*, que perjudica la vida de los trabajadores, los jubilados, los estudiantes y sus familias.

Antes de detallar el impacto del *Brexit* en las personas, conviene ilustrar con números la envergadura del problema. Oficialmente más de tres millones de ciudadanos de la UE-27 residen en el Reino Unido, y más de 1,2 millones de británicos viven en la UE-27; entre este grupo, el mayor colectivo en un único país es el de los británicos en España, oficialmente unos 309.000 con residencia permanente, aunque se reconoce que hay muchos más que no están empadronados, y viven parte del año en España (datos de la Embajada Británica en España, enero 2017).

Entre los europeos en el Reino Unido, unos 2,4 millones trabajan, representando un 8% del empleo, en actividades que aportan gran valor al país, desde especialistas en tecnologías informáticas, abogados, construcción, hostelería, ciencia y farmacéutica, salud, educación y el sector financiero hasta el sector público.

Un año después del referéndum, se publicó una encuesta realizada entre profesionales europeos en el Reino Unido y en los 10 países que más contribuyen (en términos netos) a la migración europea hacia aquel país. Menos de la mitad de los profesionales encuestados residentes en el Reino Unido pensaba

quedarse, mientras el 55% no lo sabía, no lo había pensado o pensaba marcharse (KPMG, “The Brexit effect on EU nationals”, agosto 2017); este último colectivo sumaba un millón de profesionales. Su salida podría perjudicar la economía británica significativamente: los trabajadores que pensaban marcharse representaban un 31% de los trabajadores europeos en el sector *retail*, un 41% en sanidad y en educación, un 43% en ciencias y farmacia y en telecomunicaciones un 53% (KPMG, 2017). Esta amenaza es percibida también por los empresarios, que ven ventajas claras en seguir contando con estos trabajadores: una encuesta multisectorial publicada por el *Chartered Institute of Personnel Development* indica que la mayoría de empresas y empresarios preferirían mantener la libertad de movimiento y la introducción de un sistema después del *Brexit* que facilite la entrada de nacionales de la UE, no solo los más cualificados, sino también los trabajadores con poca cualificación (CIPD, 2017). La explicación tiene una clara lógica empresarial que, a pesar de las evidencias, el Gobierno británico aparentemente no comparte: por una parte, las empresas afirman buscar la mejor persona para el puesto, sin discriminaciones por nacionalidad, y por otra parte, no encuentran candidatos británicos adecuados o dispuestos a desempeñar funciones que requieren menos cualificación.

Por su parte, los británicos en Europa incluyen profesionales (la mayoría), estudiantes, jubilados y sus familias. En España, el número de pensionistas es especialmente alto: unos 107.980 británicos que reciben la pensión del Reino Unido y residen en España, mientras hay casi 60.000 trabajadores británicos en España por cuenta ajena (65%) y cuenta propia (35%) (British Embassy in Spain, 2017). Todos ellos contribuyen directamente a la economía española.

La primera prioridad para las empresas citadas en muchas encuestas son las personas, concretamente la movilidad del “talento”, crítico para todos los negocios, tanto las empresas industriales o tecnológicas como los servicios, que ahora representan la gran parte de flujos comerciales en y entre los países europeos. Se trata de tener – o perder – acceso al talento y también poder aprovechar su movilidad

para operar en actividades transnacionales, sin incurrir en costes adicionales (Council of British Chambers of Commerce in Europe, Hogan Lovells, 2017).

Un colectivo crítico para el futuro de los países y vulnerable ante las posibles restricciones del *Brexit* son los estudiantes: había 5.651 españoles en el programa Erasmus + en el Reino Unido en 2013 (Comisión Europea, 2014). Hasta ahora el Reino Unido ha sido un destino atractivo, con una oferta académica de prestigio mundial y una acogida inclusiva de estudiantes internacionales, valorados como parte esencial de la creación de valor de las universidades y otros centros educativos. No obstante, el *Brexit* genera incertidumbre para muchos y supondrá como mínimo un mayor número de trámites y barreras a la entrada, que desincentivarán a jóvenes que hoy tienen muchas más posibilidades en otros países (EuroCitizens, 2017).

Los grandes perdedores después del *Brexit* van a ser los centros educativos británicos, porque perderán atractivo para estudiantes y para investigadores europeos, que buscarán alternativas en la UE-27 o posiblemente en otros países que compiten a nivel mundial, como Australia. En la encuesta de 2017 anteriormente citada, la mitad de licenciados con otro título (máster, etc.) está planificando o considerando su salida, mientras esta cifra sube a un 55% entre doctorados. De hecho, según la misma encuesta, las personas con mayor probabilidad de marcharse del Reino Unido son los más jóvenes y los más cualificados: alrededor de un 10% de jóvenes entre 18 y 24 años y entre 25 y 34 años están planificando su salida, mientras entre un 27% y 35% de cada colectivo lo está considerando (KPMG, 2017). Se trata del “talento” que será el artífice de la economía y sociedad futura de Europa.

### **3. Amenazas del Brexit para los ciudadanos**

La salida del Reino Unido de la Unión Europea requiere la concreción del impacto en la legislación, no sólo en aspectos aduaneros,

sino en áreas tan fundamentales para la vida de las personas como la residencia, la libertad de movimiento, la reunificación familiar y el reconocimiento de cualificaciones profesionales que permiten ejercer el oficio en otros países, que hasta ahora han formado la base de la creación de una sociedad europea, sin hablar de derechos de representación política. El *Brexit* potencialmente limita drásticamente dónde las personas pueden vivir, estudiar y trabajar. Como ejemplo, a fecha de escribir este artículo (finales de febrero 2018), aún queda pendiente que las partes negociadoras lleguen a un acuerdo sobre el estatus y los procedimientos requeridos para solicitar la residencia de los 3 millones de europeos que residen en el Reino Unido, igual que sobre la libertad de movimiento en los países de la UE-27 para los británicos que viven en uno de los países.

Los ciudadanos pueden ser las víctimas de las negociaciones del *Brexit*, si no se mantienen sus derechos y necesidades en primer plano. El Parlamento Europeo ha declarado que son “la primera prioridad” y aboga por la continuidad de los derechos vigentes “los derechos de los ciudadanos deben ser respetados durante la vida de dichas personas” (Directrices para la negociación del 22 de mayo de 2017), sin embargo el acuerdo de diciembre 2017 que dio por finalizada la primera fase de negociaciones (sobre los derechos de los ciudadanos, la frontera irlandesa y el acuerdo financiero) dejó sin zanjar temas tan críticos para el bienestar de las personas como la residencia, la libertad de movimiento y los trabajadores transfronterizos, y tampoco ha resuelto el mecanismo de funcionamiento de la justicia entre Europa y el Reino Unido como es la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia, posibilidad rechazada por el Reino Unido.

Una consideración básica en esta cuestión es que, para vivir en un país, una persona necesita mucho más que un permiso de residencia: necesita, y tiene derecho a, poder ganarse la vida con su trabajo, tener una vida familiar y poder participar en la comunidad en la que vive. Es más, personas que llevan en la actualidad años viviendo en el país no deben ser sometidos a procedimientos complejos y costosos. Queda pendiente establecer un proceso sencillo de solicitud de residencia, garantizar

la concesión de derechos de residencia a dependientes y miembros de la familia, asegurar el reconocimiento u homologación automática de títulos académicos, técnicos y profesionales. Aunque las negociaciones han pasado a la segunda fase de relaciones comerciales, lo han hecho sin definir los derechos económicos de las personas, con un enorme impacto para aquellas que quieren establecer negocios, comprar propiedades o de otra manera establecerse en la UE-27 o el Reino Unido. Los derechos de representación y el voto siguen pendientes de concretar, si millones de ciudadanos van a quedar o no “sin voz, ni voto” en los lugares donde viven.

En Europa, una parte importante de la actividad se basa en la movilidad de los trabajadores transfronterizos, entendidos como aquellos empleados, autónomos o directivos de empresas que viven en un Estado Miembro de la UE y trabajan o prestan servicios en uno o varios Estados Miembros, o trabajan con contratos de corta duración en otro y/o viajan por asuntos de trabajo. El *Brexit* supondría levantar barreras que afectaría directamente a los británicos que son trabajadores transfronterizos, pero también a las entidades y empresas a las que prestan sus servicios.

La libertad de movimiento de personas es uno de las cuatro libertades fundamentales en las que se ha basado la construcción de la actual Unión Europea, junto con el movimiento de bienes, capitales y servicios “Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en **el territorio de los Estados miembros**, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.” (TFUE, 2013). Cabe destacar que se considera la Unión Europea como un solo territorio, no obstante, un británico residente en uno de los países de la UE-27 podría ver limitado su movimiento a otros países del territorio, con el consiguiente perjuicio para su actividad profesional o sus estudios y para su calidad de vida en general.

#### 4. Conclusión

El filósofo británico A.C. Grayling, defensor público de la campaña de “Remain in Europe”, vincula el bienestar económico con la paz entre países: “Un repaso de la historia deja patente que el logro de la paz entre los Estados miembros de la UE es un éxito magnífico, y no es difícil establecer la integración económica como un factor principal del mismo” (Grayling, 2017). La propia UE reconoce que la integración económica no puede funcionar sin la libre circulación de las personas, uno de los cuatro derechos indivisibles. Por ello, es absolutamente necesario que se acuerden los derechos de ciudadanía, por el bien de las

personas y los principios de la propia Unión Europea.

El proyecto europeo hizo que 4,5 millones de ciudadanos, hoy residentes en el Reino Unido y la UE-27, cambiaran de país con la legítima esperanza de hacerlo bajo el amparo de los derechos asociados a la ciudadanía y la libertad de movimiento. Ahora sufren una enorme incertidumbre ante la falta de concreción de acuerdos sobre aspectos fundamentales para sus vidas y se enfrentan a un futuro con la amenaza de discriminación jurídica, económica y política. Los ciudadanos de la Unión Europea no se merecen este trato.

#### Referencias bibliográficas:

- Alfonso Moro, M. (2013). *Identidad europea: un Proyecto por construir*.
- British Embassy in Spain. (2017).
- CIPD and Adecco Group. (2018). *Labour Market Outlook: Winter 2017-18*.
- Comisión Europea (2017). *Recomendaciones para la decisión del Consejo sobre la salida del Reino Unido del 3 de mayo de 2017*, Anexo I, Sección III, punto 11.
- Comisión Europea, Consejo, Parlamento Europeo. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 18 de diciembre de 2000, C 364/8*, preámbulo.
- Comisión Europea. (2014). *Erasmus – Facts, Figures & Trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2013-14*.
- Eurobarometer. (2012). *Standard EB 77*.
- EuroCitizens. (2017). *Brexit - Impact on Education “How will Brexit change life for students and universities?”* [en línea] Disponible en: <https://youtu.be/f5zwkaNuyo4> [2018, 3 de marzo]
- Grayling, A.C. (2017). *War*, p.152
- KPMG. (2017). *The Brexit effect on EU nationals*.
- Council of British Chambers of Commerce in Europe, Hogan Lovells. (2017). *Brexit – the Voices of European Business*.
- Stokes, B. (2016). *Euroscepticism Beyond Brexit Significant opposition in key European countries to an ever closer EU*. Pew Research Center.
- TFUE. (2013). Artículo 21 (1).

# LA MEJORA DE LA OBTENCIÓN DE PRUEBAS ELECTRÓNICAS: AVANCE NECESARIO PARA LA SEGURIDAD EUROPEA

*ANA GASCÓN MARCÉN<sup>2</sup>*

**Resumen:** El acceso a las pruebas electrónicas es crucial para la seguridad en Europa, sin embargo, las autoridades policiales encuentran serias dificultades en este sentido, ya que la propia naturaleza de Internet erosiona el bien establecido principio de la jurisdicción basada en la territorialidad. La computación en la nube añade nuevas capas de complejidad a un problema que ya es de por sí difícil de resolver. En este trabajo, analizaremos las propuestas de nuevos instrumentos jurídicos relativos a las pruebas electrónicas que se están debatiendo en la Unión Europea y el Consejo de Europa.

**Palabras clave:** acceso a pruebas electrónicas, pruebas en la nube, cibercrimen, ciberseguridad.

**Summary:** Access to electronic evidence is crucial for security in Europe; however, law-enforcement authorities find serious difficulties in this regard, since the very nature of the Internet erodes the well-established principle of jurisdiction based on territoriality. Cloud computing adds new layers of complexity to a problem which is already difficult to solve. In this paper, we will assess the proposals for new legal instruments regarding electronic evidence being discussed within the European Union and the Council of Europe.

**Keywords:** Access to e-evidence, cloud evidence, cybercrime, cybersecurity.

---

<sup>2</sup> Profesora ayudante doctora, Universidad de Zaragoza. La autora es funcionaria en excedencia del Consejo de Europa, pero las opiniones expresadas en este trabajo pertenecen exclusivamente a la autora y en ningún caso representan la posición oficial de la organización (angascon@unizar.es).



## Introducción

La Estrategia de Seguridad Interior<sup>3</sup> de la Unión Europea (UE) ya en 2010 definió como uno de sus cinco objetivos elevar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio. Para combatir el cibercrimen, es básico tener acceso a las pruebas electrónicas, pero es importante entender que éstas están ganando importancia para combatir cualquier tipo de delito, ya que los delincuentes y terroristas generalmente dejan un rastro digital de sus actividades como cuando ocurren en “el mundo real”.

El primer problema para obtener y asegurar las pruebas electrónicas es la propia naturaleza de Internet, porque plantea serios desafíos al bien establecido principio de la jurisdicción vinculada a la territorialidad, ya que no conoce fronteras. El intermediario que tiene la información puede no tener una sede en el mismo país donde se está llevando a cabo la investigación del delito o, incluso si es el caso, los datos pueden estar en servidores en el extranjero<sup>4</sup>. Las características de las pruebas electrónicas añaden más problemas a medida que los datos se almacenan, se duplican o se mueven entre servidores en algún lugar de la nube, en jurisdicciones posiblemente múltiples o desconocidas (Kleijssen y Perri, 2017, p. 150).

El Derecho Internacional ha desarrollado herramientas para mejorar la cooperación entre los diferentes Estados principalmente

a través de la asistencia mutua<sup>5</sup>, pero actualmente este tipo de instrumentos se consideran ineficientes en general, y con respecto a la obtención de pruebas electrónicas en particular. Las solicitudes tardan en ser respondidas de media entre seis y veinticuatro meses, lo que hace que muchas se terminen abandonando y, por lo tanto, se cierren las correspondientes investigaciones (T-CY<sup>6</sup>, 2014, p. 123). La UE ha avanzado más gracias al principio de confianza mutua entre sus Estados miembros con la creación de la orden de investigación europea<sup>7</sup>, pero aun ésta no colma todos los problemas.

Por todo ello, en este trabajo se va a analizar cuáles son las medidas que actualmente se están debatiendo tanto en la UE (1) como en el Consejo de Europa (2) para desarrollar instrumentos que faciliten el acceso a las pruebas electrónicas por parte de las autoridades, pero respetando los derechos humanos y la soberanía estatal.

### 1. Nuevas propuestas de acceso a las pruebas electrónicas en la Unión Europea

En los últimos años la Unión Europea ha intentado mejorar la capacidad de sus Estados miembros en este ámbito, prueba de ello es que ha financiado una serie de proyectos sobre estos temas. Un ejemplo sería el proyecto EVIDENCE, que entre 2014 y 2016 se dedicó a la aplicación de nuevas tecnologías en la recolección, uso y transmisión de pruebas electrónicas, dando como resultado una Hoja de ruta para un futuro marco común europeo para el intercambio de pruebas electrónicas en la UE<sup>8</sup>.

3 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura” (COM(2010)673 final).

4 Véase el caso pendiente ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos *Microsoft Corp. v. United States*. Se trata de un caso en el que Microsoft se negó a cumplir una orden judicial estadounidense que le solicitaba el contenido de unos correos electrónicos almacenados en un servidor en Irlanda en el marco de una investigación sobre narcotráfico que se estaba desarrollando en los Estados Unidos (Colangelo y Parris, 2018). No obstante, conviene aclarar que los proveedores de servicios establecidos en los Estados Unidos responden normalmente de manera directa a las solicitudes de las autoridades europeas encargadas de hacer cumplir la ley con carácter voluntario, en la medida en que las solicitudes se refieren a datos no relacionados con el contenido, algo que en la mayoría de los casos no sería posible a la inversa dada la exigente normativa de protección de datos de los países europeos.

5 Véase, por ejemplo, el Convenio de Asistencia Judicial en Materia Penal del Consejo de Europa de 1959 y sus dos Protocolos o el Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América de 2003.

6 Comité del Convenio de Budapest del Consejo de Europa, citado más adelante en esta contribución.

7 Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal (DOUE L 130, 1.5.2014, p. 1-36).

8 Marco Europeo de Intercambio de Datos Informáticos para Tribunales y Pruebas <http://www.eviden->

La Comisión reconoció en 2015 en la Agenda Europea de Seguridad<sup>9</sup> que la recopilación de pruebas electrónicas en tiempo real de otras jurisdicciones era una cuestión clave, sin embargo, para ello existían importantes obstáculos. En la Comunicación sobre la ejecución de esta Agenda para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de Seguridad efectiva y genuina de 2016<sup>10</sup>, la Comisión se comprometió a proponer soluciones para abordar los problemas de obtención de pruebas electrónicas en relación con las investigaciones penales en verano de 2017.

En sus Conclusiones sobre la mejora de la justicia penal en el ciberespacio de 2016, el Consejo respaldó el compromiso de la Comisión y le pidió que tomara medidas concretas basadas en un enfoque común de la UE para mejorar la cooperación con los proveedores de servicios, hacer que la asistencia judicial mutua fuera más eficiente y proponer soluciones a los problemas de determinación y aplicación de la jurisdicción en el ciberespacio. La Comisión lanzó un proceso de consulta de expertos en julio de ese año con la participación de las partes interesadas, incluidos los ministerios de justicia e interior de los Estados miembros, la judicatura y las fuerzas de seguridad, la industria, la sociedad civil, la academia, las agencias de la UE, etc.

En la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 8 de junio de 2017 se presentó un *non-paper*<sup>11</sup> sobre los resultados del proceso de consulta. Este documento preparado por los servicios de la Comisión deja claro en su encabezado que no puede considerarse

que establezca una posición oficial de la Comisión<sup>12</sup>, no obstante, pone sobre la mesa para la consideración de los Estados cuáles son las posibles vías alternativas a seguir y por tanto es interesante estudiarlo.

Según el *non-paper* hay fundamentalmente dos posibilidades: tomar una serie de medidas prácticas para mejorar el acceso transfronterizo a las pruebas electrónicas<sup>13</sup> o, si éstas no se consideran suficientes, recurrir a nuevas medidas legislativas. Centrándonos en estas últimas, una de las soluciones identificadas sería crear un marco legal de la UE para medidas de investigación dirigidas a un proveedor de servicios que permitiría a las autoridades solicitar u obligar directamente al proveedor de servicios en otro Estado miembro a facilitarles información sobre un usuario.

Lo realmente innovador de esta propuesta es que permitiría/obligaría a proveedores de servicios con presencia en la UE a responder a tales solicitudes/órdenes, sin pasar por un intermediario judicial o policial en el otro Estado miembro donde tuvieran su sede principal. Hay varias alternativas según el nivel de coerción que se acuerde: una posibilidad sería establecer una base legal para que las autoridades actúen y los proveedores de servicios respondan voluntariamente; el otro extremo sería una orden de producción obligatoria con un régimen de sanciones en caso de incumplimiento<sup>14</sup>.

Este tipo de soluciones sobre todo en el caso de que fueran obligatorias crearía una nueva dimensión en la cooperación en materia penal entre los Estados miembros, que supondría un avance nunca antes visto en aplicación del principio de confianza mutua y que por tanto

---

ceproject.eu/

9 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Agenda Europea de Seguridad" (COM(2015)185final).

10 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo "Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva" (COM(2016)230final).

11 Se trata de un tipo de documento común en la práctica diplomática que no contiene el sello, membrete o firma de su autor, ya que el mismo no muestra en él su posición oficial. Se suele utilizar, por ejemplo, en el marco de negociaciones diplomáticas cuando una propuesta o texto de compromiso se circula entre las diferentes delegaciones para su discusión sin comprometer al país de la delegación de origen con los contenidos.

---

12 Además, se preparó un documento técnico más detallado disponible en línea: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/20170522\\_technical\\_document\\_electronic\\_evidence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/20170522_technical_document_electronic_evidence_en.pdf) [2018, 12 de febrero].

13 Por ejemplo, crear una plataforma de cooperación con un canal de comunicación seguro para el intercambio digital de órdenes europeas de investigación relativas a pruebas electrónicas y de respuestas entre las autoridades judiciales de la Unión; o la homogeneización de los formularios.

14 En todo caso, la norma de la UE que creara este marco debería definir condiciones comunes y salvaguardias mínimas para tales medidas, así como medidas de mitigación, como los requisitos de notificación.

es posible que sea rechazado por los Estados<sup>15</sup>. Además, el *non-paper* analiza otro tipo de situaciones que presentan un problema añadido cuando la ubicación de los datos, la infraestructura o el proveedor de servicios no se puede establecer o existe el riesgo de perder datos. En tales casos, varios Estados miembros ya contemplan la posibilidad de acceder a los datos y, en algunos casos, copiarlos. Los expertos sugieren que a nivel de la UE podrían definirse condiciones comunes y salvaguardias mínimas para dicho acceso directo en posibles situaciones transfronterizas, así como medidas de mitigación, como notificaciones a otros países posiblemente afectados. Esas condiciones y salvaguardias comunes tendrían por objeto reforzar la confianza mutua y la cooperación leal entre los Estados miembros, preservando al mismo tiempo las medidas nacionales allí donde existan. Alternativamente, esto también podría limitarse a proporcionar un marco común para la notificación al otro Estado (miembro) afectado, sin tocar el régimen interno para el acceso directo.

El *non-paper* propone complementar las soluciones legislativas a nivel de la UE con acuerdos bilaterales de la UE con países socios clave (como los EEUU, que recibe el mayor volumen de solicitudes) y la ampliación de los tratados multilaterales. Dichas medidas podrían referirse tanto a la cooperación con los proveedores de servicios como al acceso directo con el objetivo de crear más seguridad jurídica e incorporar las salvaguardias necesarias.

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior tras considerar estas propuestas solicitó a la Comisión que procediera a la aplicación del conjunto de medidas prácticas y presentara propuestas legislativas concretas. La Comisión publicó una evaluación del impacto inicial el 4 de agosto de 2017 y el mismo día inició una consulta pública para recabar opiniones de los interesados, cuyo cuestionario estuvo disponible hasta el 27 de octubre de 2017. La Comisaria europea de Justicia anunció su

15 Baste observar lo que costó la creación de la orden de investigación europea, que, además, a pesar de que el período de transposición de su Directiva terminó el 22 de mayo de 2017, a 11 de febrero de 2018, todavía hay seis Estados que no han notificado a la Comisión las medidas de transposición, incluida España.

intención de presentar medidas legislativas a principios de 2018.

## **2. Nuevas propuestas de acceso a las pruebas electrónicas en el Consejo de Europa**

En relación con la propuesta mencionada de ampliar los tratados multilaterales en la materia, cobra especial interés el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa (también conocido como Convenio de Budapest de 2001). Este acuerdo fue el primer tratado internacional concebido para luchar específicamente contra los delitos cometidos a través de Internet. Su objetivo principal es conseguir una política penal común para la protección de la sociedad frente a la ciberdelincuencia, especialmente a través de la adopción de la oportuna legislación y de la promoción de la cooperación internacional. Una de sus ventajas es que tiene una auténtica vocación universal más allá del entorno europeo<sup>16</sup>, lo que tiene sentido puesto que la ciberdelincuencia es por su propia naturaleza en la mayoría de los casos transnacional.

El Comité del Convenio (T-CY) creó en 2014 el Grupo de Pruebas en la Nube para explorar cómo mejorar el acceso de las fuerzas del orden a este tipo de información. Éste recomendó varias medidas prácticas como, por ejemplo, el establecimiento de una herramienta en línea con políticas y procedimientos de los proveedores de Internet actualizados, así como información sobre la legislación relevante y las autoridades de justicia penal responsables en los Estados partes, y plantillas comunes para solicitudes de información de abonados. Gracias a él también el T-CY aprobó una guía orientativa<sup>17</sup> para aclarar que el art. 18 del Convenio podía entenderse como base para que las autoridades de un país ordenarán facilitar la información sobre un abonado en su posesión o bajo su control,

16 Son Estados parte del mismo, por ej., Estados Unidos, Australia, Canadá, Japón, Sri-Lanka, Senegal, Tonga o Chile.

17 T-CY Guidance Note #10. Production orders for subscriber information (Article 18 Budapest Convention) (T-CY(2015)16).

independientemente de dónde se almacenan realmente los datos, a los proveedores que ofrecen un servicio en su territorio, siempre que se cumplan determinados requisitos.

El Grupo también propuso la redacción de un protocolo al Convenio para facilitar el acceso a las pruebas electrónicas. El Comité del Convenio aprobó en junio de 2017<sup>18</sup> los términos de referencia del comité que se encargará de redactar el proyecto que se reunió por primera vez en noviembre de ese año y que deberá terminar su labor antes de que finalice 2019.

El futuro proyecto de protocolo incluirá posiblemente los siguientes elementos:

a) Disposiciones para mejorar los mecanismos de asistencia legal mutua y hacerla más efectiva:

- un régimen simplificado para las solicitudes de asistencia mutua para obtener los datos de un abonado<sup>19</sup>;

18 Apréciase la coincidencia temporal con la reunión del Consejo JAI de la UE en el que la Comisión presentó su non-paper.

19 A los efectos de las investigaciones penales, el Grupo distinguió tres tipos de datos:

- “Datos del abonado”, es decir, información para identificar al usuario de un servicio, por ejemplo, de una dirección específica de Protocolo de Internet (IP) o, viceversa, las direcciones IP utilizadas por una persona específica, también entrarían en esta categoría relacionados con el registro de un dominio.

- “Datos de tráfico”, es decir, datos relativos a una comunicación por medio de un sistema informático que indiquen el origen, destino, ruta, hora, fecha, tamaño y duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.

- “Datos de contenido” como correos electrónicos, imágenes, películas, música, documentos u otros archivos.

Según la información del T-CY, los datos del abonado son la información más frecuentemente solicitada en investigaciones penales nacionales e internacionales relacionadas con delitos cibernéticos. Sin esta información, a menudo es imposible proceder con una investigación. Este tipo de datos generalmente se evalúa como menos sensible para la privacidad que los datos de tráfico y los datos de contenido. Una orden (oficio) para obtener los datos del abonado representa una menor interferencia con los derechos de los individuos y los intereses de terceros que la confiscación de sistemas informáticos o la interceptación de comunicaciones. A la luz de esto y considerando que el Convenio de Budapest hace una distinción entre datos del abonado, de tráfico y de contenido, el Grupo opinó que establecer un régimen separado y más ligero para acceder a los datos del abonado contribuiría a hacer el proceso de asistencia mutua y prueba electrónica más eficiente (T-CY, 2016, p. 12-13).

- órdenes internacionales de producción;

- cooperación directa entre autoridades judiciales en solicitudes de asistencia judicial mutua;

- investigaciones conjuntas y equipos conjuntos de investigación;

- procedimientos de asistencia mutua de emergencia.

b) Disposiciones que permiten la cooperación directa con proveedores de servicios en otras jurisdicciones con respecto a solicitudes de información de abonados, solicitudes de preservación o aseguramiento de datos y solicitudes de emergencia.

c) Un marco más claro y salvaguardias más sólidas para las prácticas existentes de acceso transfronterizo a los datos.

d) Salvaguardias, incluidos los requisitos de protección de datos.

### 3. Conclusiones

Es imperativo, para que las fuerzas de seguridad de los Estados europeos puedan luchar contra el crimen, que tengan acceso a las necesarias pruebas electrónicas. No podemos escudarnos en las nuevas tecnologías para rebajar el nivel de protección de las víctimas ni para dejar de perseguir a los culpables<sup>20</sup>. Estamos en un momento clave en el que Europa se ha dado cuenta de que debe hacer más para mejorar la obtención de pruebas electrónicas tanto a nivel de la Unión Europea como más allá a través de un protocolo para el Convenio de Budapest. El primer paso ha de ser tomar las medidas prácticas necesarias para hacer más eficaces los mecanismos de asistencia mutua en este sector y hacer realmente operativa la orden de investigación europea en la UE. Pero los expertos coinciden en que esto no solucionará todos los problemas, por lo que la creación de un nuevo marco jurídico parece inminente para dar las herramientas que necesitan a las fuerzas del orden, mejorar la seguridad jurídica de proveedores y usuarios,

20 STEDH de 2 marzo de 2009, K.U. c. Finlandia, as. nº. 2872/02.

reducir tanto el nivel de complejidad como la fragmentación de los marcos nacionales y los conflictos de leyes dentro de la UE.

No obstante, si se decide regular la colaboración directa entre autoridades de un Estado y proveedores de servicios de otro Estado, esto debería hacerse con las necesarias salvaguardias de derechos humanos. Por eso, en particular, desde la perspectiva de la protección de datos, sería necesario incluir los siguientes elementos: la posibilidad de que el proveedor del servicio objete la solicitud/orden de producción, si resulta en una violación de un derecho fundamental de la persona

en cuestión; la información que se pondrá a disposición o se facilitará al interesado para otorgarle el derecho de oponerse a la solicitud/orden de producción por motivos jurídicos específicos; y la disponibilidad de recursos legales, al menos iguales a los disponibles en un caso doméstico (Article 29 Working Party, 2017). También debería considerarse que la adopción por parte de la UE de mecanismos que puedan facilitar la obtención de pruebas en terceros países puede propiciar la aprobación de instrumentos similares en esos terceros Estados que podrían socavar los derechos a la protección de datos y a la privacidad en la UE.

## Referencias bibliográficas:

Colangelo, A. J. y Parrish, A. (2018). *International Law and Extraterritoriality: Brief of International and Extraterritorial Law Scholars as Amici Curiae (U.S. v. Microsoft)* [en línea]. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3105491> [2018, 12 de febrero].

Kleijssen, J. y Perri, P. (2017). Cybercrime, Evidence and Territoriality: Issues and Options. *Netherlands Yearbook of International Law* 2016, 147-173.

T-CY (2014). *The mutual legal assistance provisions of the Budapest Convention on Cybercrime* (T-CY(2013)17rev) [en línea]. Disponible en: <https://rm.coe.int/16802e726c> [2018, 12 de febrero].

T-CY (2016). *Criminal justice access to electronic evidence in the cloud: Recommendations for consideration by the T-CY* (T-CY (2016)5) [en línea]. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806a495e> [2018, 12 de febrero].

Article 29 Working Party (2017). *Statement on Data protection and privacy aspects of cross-border access to electronic evidence* [en línea]. Disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=50083](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083) [2018, 12 de febrero].

## EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA SEGURIDAD EUROPEA

*XIRA RUIZ CAMPILLO<sup>21</sup>*

**Resumen:** Esta contribución analiza el impacto del cambio climático en cada una de las siete dimensiones de la seguridad humana en la Unión Europea, aportando una visión global de los efectos de esta amenaza global. Se apunta también a cómo las consecuencias del cambio climático en una dimensión tienen un efecto de retroalimentación en otras, multiplicando así sus impactos.

**Palabras clave:** cambio climático, seguridad humana, Unión Europea

**Summary:** This publication analyzes the impact of climate change on each of the seven dimensions of human security in the European Union, providing a global view of the effects of this global threat. It also points to how the consequences of climate change in one dimension have a feedback effect in others, multiplying its impacts.

**Keywords:** climate change, human security, European Union

---

21 Profesora de Relaciones Internacionales y régimen internacional del medioambiente, UCM

## Introducción

Desde hace unas décadas, el cambio climático se ha convertido en una amenaza que ha atraído la atención global, no sólo de todos los Estados (como se reflejó en el Acuerdo de París), sino también de actores subestatales como ayuntamientos, de ONG, de empresas y de un porcentaje cada vez mayor de la población. Si bien la relación entre cambio climático y seguridad no siempre ha estado clara, estamos ya asistiendo a la securitización del cambio climático, hecho que se constata en la incesante mención de su nexo con la seguridad, tanto por parte de actores como la Unión Europea en su *Estrategia Global*, como por actores estatales como España, que ha incluido de forma muy clara en su *Estrategia de Seguridad Nacional 2017* el cambio climático como un desafío para la seguridad nacional española.

Uno de los conceptos que mejor nos ayuda a entender el impacto del cambio climático en la seguridad es el de seguridad humana, acuñado en 1994 por el PNUD y que incluye siete dimensiones de la seguridad (seguridad alimentaria, económica, de la salud, en nuestra seguridad política, personal, medioambiental o en nuestra seguridad como ciudadanos de una comunidad). Cada una de esas dimensiones de la seguridad humana, concepto que aquí utilizaremos como una herramienta de análisis, se verá impactada en mayor o menor medida por el cambio climático (figura 1). Además, la incidencia del cambio climático en cada dimensión puede tener un efecto de retroalimentación negativa en otras dimensiones, tal y como se verá en la parte final del documento.

El cambio climático está trayendo tanto efectos negativos como positivos en las poblaciones. En áreas frías, por ejemplo, la producción agrícola podría mejorar debido a las temperaturas más cálidas, y también podría descender la mortalidad relacionada con las olas de frío (IPCC, 2014, p. 54). Los efectos negativos del cambio climático se sentirán en mayor medida en las regiones más cálidas, que coinciden en buena parte con los países más pobres y, por tanto, menos capaces para adaptarse a los efectos negativos del cambio climático. Los efectos positivos, no obstante, en ningún caso

compensarán los efectos negativos (IPCC, 2014).

**Figura 1: Impacto del cambio climático en las siete dimensiones de la seguridad humana.**



Elaboración propia.

El objetivo de este documento es mostrar que el cambio climático es un tema de seguridad vital para Europa, y que esta amenaza no sólo impacta en nuestra seguridad económica, sino también en la alimentaria, la personal o la medioambiental.

Entre las consecuencias del cambio climático que vamos a tener en cuenta se encuentran el aumento de las temperaturas, el deshielo como consecuencia de éste, la subida del nivel del mar como resultado de aquél, las sequías, los fenómenos meteorológicos extremos o la acidificación de los océanos (IPCC, 2014; US Global Change Research Program, 2014; Delbeke, 2016; Worldwatch Institute, 2009). En los siguientes apartados se esbozará cómo estas consecuencias del cambio climático impactarán en las distintas dimensiones de la seguridad humana y cómo, además, parece existir un efecto multiplicador entre las dimensiones que incrementa los impactos del cambio climático.

## 1. Seguridad alimentaria

El cambio climático impactará en la seguridad alimentaria con por una menor disponibilidad de agua debido al incremento de temperatura, con un menor acceso a los alimentos y con un aumento del precio de éstos debido al incremento de las sequías en Europa.

En Europa, el IPCC (2008, p. 98) señala claramente cómo la Europa meridional será la más afectada por una menor disponibilidad de agua debido al cambio climático. Según las proyecciones, el clima de la Europa del Mediterráneo, que ya es cálido y semiárido, se calentaría y secaría aún más, amenazando así sus vías navegables, sus centrales hidroeléctricas, su producción agrícola y maderera, produciendo todo ello un mayor estrés hídrico. Entre 1976 y 2006 el número de zonas y personas afectadas en Europa por las sequías aumentó en un 20% (Comisión Europea, 2007, p. 2). Estas sequías, en escenarios que reproducen la situación actual y en los que no se prevén cambios, estiman que el territorio afectado por la sequía en el sureste de Europa podría incrementarse hasta en siete veces, alcanzando hasta el 60% del territorio (en comparación con el 30% actual) (JRC, 2014, p. 17).

Por otro lado, el sector agrícola requiere enormes cantidades de agua, lo que contribuirá al estrés hídrico en Europa —principalmente en el Mediterráneo—, debido a la presión generada por la competición entre agricultura, actividades turísticas, una población en aumento y las políticas de urbanismo (Agencia Europea del Medio Ambiente, en adelante, EEA, 2016, p. 9). La seguridad alimentaria se verá afectada no sólo de forma interna dentro de la UE, sino también por los efectos que este tendrá en la agricultura mundial, de la que depende buena parte del consumo europeo (EEA, 2017b, p. 31). Así, en un informe reciente, se afirma que alrededor del 38% de la demanda de agua en la UE procede de fuera de sus fronteras porque muchos productos consumidos o utilizados por sus empresas se producen en el exterior (Ercin & Chico, 2016).

La producción de alimentos en Europa sufrirá debido al cambio climático (por ejemplo, se prevé una reducción de los campos

de cultivos, especialmente del trigo en el Sureste de Europa (Kovats & Valentini, 2014, p. 1305), y mientras en el norte europeo las temperaturas aumentarán y permitirán cultivos de temperaturas cálidas, en el sur de Europa habrá, en cambio, una reducción de la producción agrícola (EEA, 2017b, p. 35), lo que podría llevar a un aumento de la competición por la gestión del agua y de las tierras más fértiles.

Las altas temperaturas y la falta de agua también tendrán un impacto en la ganadería —que tendrá menos zonas de pasto y una mayor exposición a enfermedades (Fundación de Estudios Rurales, 2017)— y en poblaciones de peces que, ante los cambios de temperatura, están cambiando su distribución, lo que impactará las comunidades locales que dependen de la pesca y en el acceso a las poblaciones pesqueras salvajes (EEA, 2017<sup>a</sup>, p. 115). Ambas cosas (ganadería y pesca) tendrán un impacto directo en la disponibilidad de alimentos.

Pero la seguridad alimentaria no sólo se verá impactada por las sequías y el aumento de temperaturas, sino que también podría verse afectada por otras consecuencias del cambio climático como el del aumento del nivel del mar o por eventos meteorológicos extremos, como lluvias torrenciales cada vez más destructivas, que podrían ocasionar pérdida de tierras o destrucción de infraestructuras agrícolas o ganaderas.

## 2. Seguridad de la salud

También el cambio climático tendrá un impacto en la salud por las consecuencias de los eventos extremos, las olas de calor, las precipitaciones y los cambios de temperatura, entre otros, que afectará a la dinámica de transmisión de enfermedades (Ministerio de Sanidad, 2013). Por ejemplo, se sabe que entre los impactos negativos en la salud se encuentran el potencial aumento de cuadros alérgicos o el aumento de la mortalidad relacionados con temperaturas extremas.

Debemos incluir también el impacto de la contaminación atmosférica en nuestra salud



cuando hablamos de cambio climático, pues si bien esta es una causa y no consecuencia del cambio climático, no podemos combatir el cambio climático sin terminar con su causa (el exceso de gases de efecto invernadero procedentes —entre otros— de las actividades humanas), debiéndolo por tanto analizar como un todo. Además, todas las consecuencias de la contaminación atmosférica se verán amplificadas por el cambio climático. Es pertinente recordar que la contaminación atmosférica tiene un impacto en la salud, pero también en los ecosistemas, el medioambiente y el clima (EEA, 2017). En relación a la contaminación, la Agencia Europea del Medioambiente (EEA, 2017) calcula que el 95% de la población urbana europea está expuesta a concentraciones de ozono por encima de las recomendaciones de la OMS en 2015 y que un 53% de la población urbana en la UE estaban expuestos a concentraciones de partículas finas (PM10) que superaban las recomendaciones de la OMS en 2015. Además, un 82% de la población europea estaba expuesta a concentraciones de partículas finas (PM2.5) que superaban las recomendaciones de la OMS en 2015. Entre las consecuencias más habituales de la contaminación atmosférica encontramos la irritación en ojos, nariz y garganta, problemas respiratorios, dolor de cabeza, efectos en el sistema nervioso, asma, cáncer de pulmón, enfermedades cardiovasculares, efectos en el sistema reproductivo e infartos cerebrales, entre otros (EEA, 2014; Feigin & Roth, 2016).

También podríamos analizar el impacto en nuestra salud de los eventos extremos, como las lluvias torrenciales o las olas de calor. En Europa, se reportaron 1352 desastres naturales entre 1970 y 2012 que causaron casi 150.000 muertes (WMO, 2014, p. 30). De esos desastres, el 38% fueron inundaciones y el 30% tormentas, mientras que fueron las olas de calor las que causaron el mayor número de muertes (94%), con 72.210 muertes solo en la ola de calor en Europa de 2003. En el verano de 2015, por ejemplo, murieron en Francia, en solo una semana, 700 personas debido a una ola de calor (El Periódico, 2015).

El aumento del nivel del mar también puede impactar en nuestra seguridad sanitaria a través de la contaminación de los acuíferos,

especialmente en las áreas costeras, lo que llevaría a un descenso del agua dulce; esta escasez y reducción de la calidad del agua podrían llevar a problemas de salud y a una mayor presión sobre los recursos acuíferos (Krishnamurthy et al., 2012; EEA, 2017, p. 199).

### **3. Seguridad para la comunidad**

Comunidades enteras podrían verse afectadas por el cambio climático. Por ejemplo, el aumento del nivel del mar y los eventos extremos tendrán consecuencias en todos los países costeros del mundo, incluidos los europeos. Las zonas costeras en Europa se verán afectadas a partir principalmente de la segunda mitad de este siglo, tanto por el aumento de la frecuencia de tormentas como por el incremento del nivel del mar (Kovats, 2014, p. 1305). Los modelos de predicción indican que los países más afectados serán Holanda, Alemania, Francia, Bélgica, Dinamarca, España e Italia. Y si bien la posibilidad de adaptación de estos países es muy superior a la que puedan tener pequeños Estados insulares como Kiribati o Fiji, y es previsible que se tomen medidas para construir viviendas resistentes al aumento de tormentas o incluso la construcción de barreras contra la subida del nivel del mar, como las existentes en Holanda, no se puede descartar que en algunos lugares el abandono organizado de tierras sea necesario (Kovats, 2014), lo que tendría un impacto sobre las comunidades que viven en esas zonas.

También se prevé que los impactos del cambio climático en la infraestructura esencial y la integridad territorial de muchos Estados influyan en las políticas de seguridad nacional. Por ejemplo, la inundación de tierras debida a la elevación del nivel del mar supone riesgos para la integridad territorial de los territorios insulares. Es bueno recordar que en la Unión Europea había en 2011 unos 205 millones de personas viviendo en regiones costeras, lo que supone casi un 41% de la población europea (Eurostat, 2013), y que hay contabilizadas 15 grandes islas (con más de 50.000 habitantes permanentes), 44 islas de tamaño mediano (con entre 5000 y 50.000 habitantes

permanentes), 303 de tamaño pequeño (con entre 50 y 5000 habitantes) y 228 islas (con menos de 50 habitantes) en territorio europeo (European Parliament, 2016). Todas estas islas se verán impactadas por el aumento del nivel del mar.

#### **4. Seguridad medioambiental**

De acuerdo con el informe *El cambio climático y el agua* del IPCC (2008), las principales presiones medioambientales que ejerce del cambio climático tienen relación con la diversidad biológica, el paisaje, el suelo, la degradación de la tierra, la degradación forestal, los fenómenos naturales peligrosos, la gestión del agua y los entornos recreativos. Los ecosistemas de Europa están gestionados o semigestionados en su mayor parte, y suelen estar fragmentados y en condiciones de estrés por efecto de la contaminación y de otros efectos humanos.

Las proyecciones de cambio climático sugieren un aumento de la temperatura y un aumento de las sequías y de las olas de calor en la mayoría del área mediterránea, en especial en el sureste europeo. Estos cambios proyectados incrementarían la duración y la intensidad de las temporadas de incendios, las zonas en peligro, la probabilidad de grandes incendios y posiblemente el aumento de la desertificación (EEA, 2017, p. 178). Aunque la mayoría de los incendios en Europa son provocados por el ser humano, está ampliamente reconocido que las severas condiciones climatológicas y la acumulación de combustible desempeñan un papel fundamental en el aumento del riesgo de incendios (EEA, 2017, p. 177). Por ejemplo, las constantes sequías por las que atraviesa España convierten la vegetación, las pequeñas ramas y los arbustos en un potente combustible que arde con gran intensidad una vez se inician los fuegos. Ello, unido al abandono rural, contribuye a que los incendios sean cada más destructivos y difíciles de extinguir (Castellnou, 2017).

Distintos escenarios prevén que durante la segunda mitad del siglo XXI se incrementen entre un 50% y un 200% el número de áreas

quemadas en Europa (EEA, 2017, p. 178). En Europa, Portugal, España, Italia, Grecia y el sureste de Francia son las zonas más afectadas por los incendios forestales, y fueron estos países los que entre 1980 y 2009 sufrieron una media anual de 50.000 incidentes que quemaron aproximadamente 480.000 hectáreas de tierra por año (JRC, 2012, p. 98).

Los escenarios de cambio climático previstos indican una disminución de lluvias y un comienzo más temprano de las olas de calor, lo que llevará a que las campañas de mayor riesgo de incendio se alarguen en Europa. Los incendios destruyen hábitats naturales, provocan pérdida de flora y fauna y algunos de ellos podrían llegar a desaparecer de ciertas zonas de Europa, impactando a los ecosistemas. Tanto las olas de calor como los incendios y las sequías tendrán un impacto, por tanto, en la biodiversidad.

#### **5. Seguridad económica**

El cambio climático afectará a nuestra seguridad económica tanto directa como indirectamente. Aunque el impacto del cambio climático en la economía es difícil de calcular, el IPCC (2014, p. 16) considera que hay un gran acuerdo en que los aumentos de temperatura aceleran las pérdidas económicas. Por ejemplo, algunos estudios ya han apuntado a que las olas de calor tienen un impacto negativo en la productividad de los trabajadores. Un estudio publicado en *Nature* (Burke & Hsiang, 2015) calcula que, de continuar las emisiones de gases de efecto invernadero al ritmo actual, el PIB mundial podría reducirse en un 23% para el año 2100.

Las consecuencias del cambio climático en una dimensión no ocurren de forma aislada, sino que tienen un impacto sobre otras dimensiones. Esto sucede con todas las dimensiones, pero se ve particularmente bien en la dimensión económica. Así, todos los efectos del cambio climático que se han señalado arriba tendrán un impacto en la economía en general y en la española en particular. De acuerdo al cuarto informe del IPCC, por ejemplo, Europa se enfrentará en los próximos años a mayores

pérdidas económicas, derivadas de un mayor número de personas afectadas por inundaciones en las cuencas fluviales y las costas (IPCC, 2014). El valor económico de las propiedades entre la costa y los 500 metros de tierra en la UE ascienden a entre 500.000 millones y un billón de euros (European Commission, 2017) y la Agencia Europea del Medioambiente calcula que las pérdidas económicas por el aumento del nivel del mar en la Unión Europea se triplicarán, alcanzando los 42.000 millones de euros al año (EEA, 2015, p. 10).

Una enorme parte de las actividades económicas dependen de la disponibilidad de agua, por lo que numerosas empresas se verán impactadas económicamente. Por ejemplo, el 44% del agua extraída se utiliza en el sector de la energía para procesos de enfriamiento. La agricultura utiliza el 24% del agua extraída (aunque en algunas regiones puede suponer hasta el 80%), el 17% es utilizado para el uso residencial y de pequeños negocios y el 15% para la industria (European Commission, 2010). Más sequía llevará a menos agua y, por tanto, a un aumento de los precios.

Las muertes por olas de calor tendrán un impacto de 150.000 millones de euros en el año 2050 si no se toman medidas (EEA, 2015, p. 10). En Europa se reportaron 1352 desastres naturales entre 1970 y 2012 que causaron casi 150.000 muertes y daños económicos de 375.700 millones de dólares (WMO, 2014, p. 30). En este sentido, se estima que, para el año 2100, se podrían alcanzar las 200.000 muertes anuales por ola de calor en Europa. Solo en España murieron 13.119 personas debido a olas de calor entre los años 2000 y 2009 (Instituto de Salud Carlos III, 2016, p. 25). El coste económico de esas 13.119 muertes entre los años 2000 y 2009 en está calculado en 1.093,2 millones de euros para ese periodo (Instituto de Salud Carlos III, 2016, p. 26).

También las sequías tienen un impacto económico muy claro: entre 1980 y 2010 el número de sequías en Europa costaron más de 100 mil millones de euros (European Commission, 2010). La Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos de España, por ejemplo, ha tasado en 3.629 millones de euros las pérdidas por la sequía hasta octubre de 2017, distribuyéndose esta cifra en 60

millones de pérdidas para la apicultura, 920.9 millones por falta de pasto y suplemento de la ganadería, y 2648 millones por pérdidas en el rendimiento de cultivos como el olivar, viñedos, cereales o almendros (UPA, 2017). Puede entenderse entonces que las aseguradoras sean uno de los sectores más preocupados por las consecuencias del cambio climático, dado que su impacto les reporta año tras año un mayor número de pérdidas debido a los crecientes incidentes de sequías o lluvias torrenciales.

Los incendios forestales que mencionamos en la dimensión medioambiental también tienen un elevado coste económico: el precio medio de la extinción de un gran incendio ronda los 50-60.000€ la hora (El Mundo, 2013 y La Región, 2016), una suma muy elevada si tenemos en cuenta que solo en España en 2017 ha habido 52 grandes incendios.

## 6. Seguridad personal

El *Informe de Desarrollo Humano* de 1994 del PNUD, define la seguridad personal como aquella en la que el individuo está libre de la violencia física (PNUD, 1994, p. 34). Así, en esta dimensión entrarían las guerras, la violencia callejera o la violencia contra mujeres.

Aunque es difícil establecer una relación directa entre cambio climático y la seguridad personal, algunos trabajos académicos sugieren que las consecuencias del cambio climático, como el aumento del nivel del mar, el aumento de temperaturas, las sequías o los eventos extremos pueden hacer a la población más proclive a iniciar disturbios para demandar soluciones a las pérdidas agrícolas, la escasez de agua, o la masificación debido al desplazamiento de población (Dell *et al*, 2012, p. 86), lo que no tiene por qué ser necesariamente negativo. Y, de acuerdo con el informe *Cambio climático 2014, Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad* del IPCC, el cambio climático puede hacer que aumenten indirectamente los riesgos de conflictos violentos en forma de guerra civil y violencia entre grupos al aumentar la intensidad de los motores que, según una amplia

documentación, impulsan dichos conflictos, como son la pobreza y las crisis económicas.

## **7. Seguridad política**

También nuestra seguridad política se verá afectada por todas las consecuencias descritas anteriormente. El PNUD definía este tipo de seguridad como aquella que respeta los derechos humanos básicos de las personas (PNUD, 1994, p. 37). Y aunque los derechos humanos se violan mucho más habitualmente durante periodos de crisis y conflictos, podemos identificar algunos de los impactos que el cambio climático tiene en algunos derechos básicos como el derecho a la vida o a la educación.

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos resalta que el cambio climático es una amenaza al derecho a la vida (en el caso de los eventos extremos, el aumento de temperatura o el aumento del nivel del mar); el derecho a la alimentación (cuando las sequías o los eventos extremos impactan en el acceso a los alimentos); el derecho al agua (cuando las sequías y el aumento del nivel del mar afecta a los acuíferos), o el derecho a la educación (cuando los efectos del cambio climático provocan que las familias no puedan permitirse que sus hijos vayan a los colegios) (ACNUDH, 2015)<sup>22</sup>.

## **8. El efecto multiplicador de las dimensiones**

Quizás lo más interesante al analizar los efectos del cambio climático en las distintas dimensiones de la seguridad humana es ver cómo los efectos en cada una de las dimensiones pueden tener un impacto en otras, creando un efecto multiplicador del

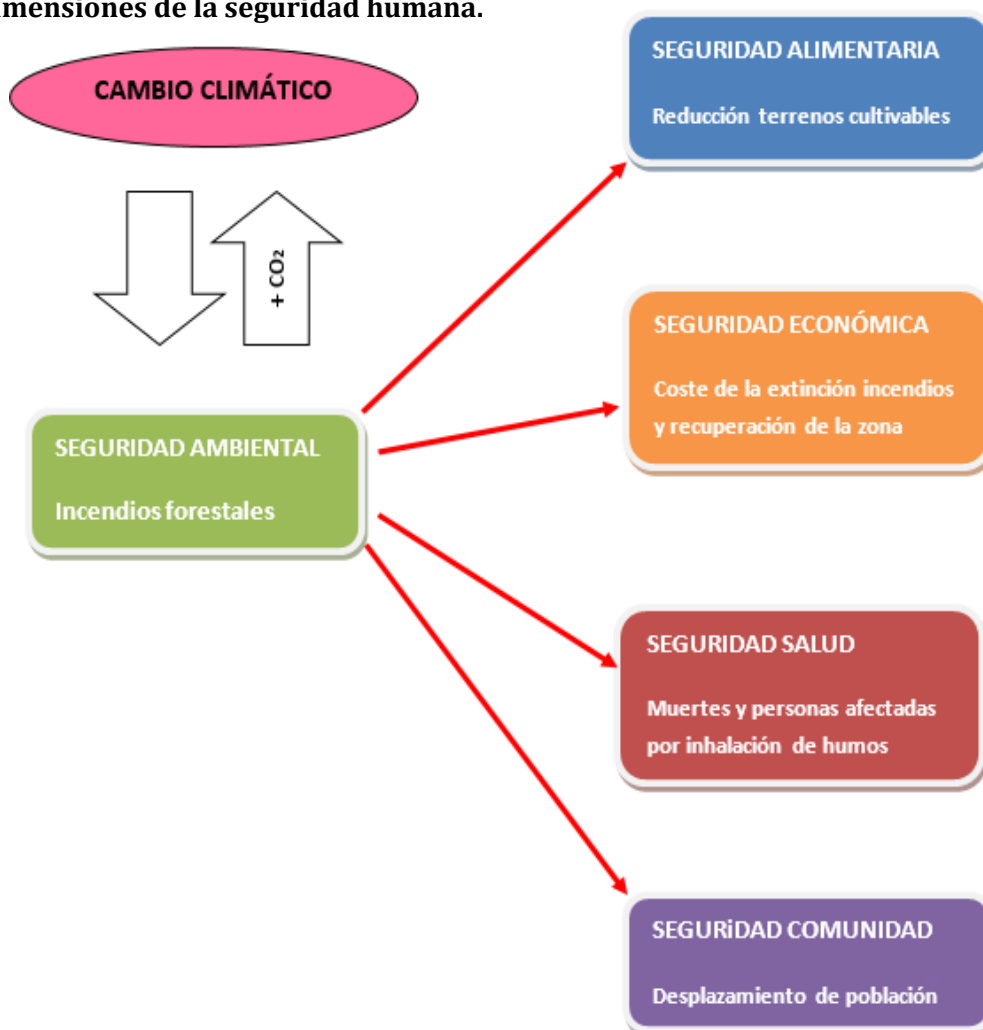
propio cambio climático.

Un ejemplo que ya se ha señalado es cómo todas las consecuencias en las dimensiones de la sanidad, la alimentación, la seguridad para las comunidades o el medioambiente tienen un claro impacto en la seguridad económica. Esos efectos en la seguridad económica tienen a su vez un efecto en el resto de dimensiones, como por ejemplo con la disminución de partidas financieras destinadas a la mejora de las propias infraestructuras sanitarias o de la educación de un país, al tener los países que destinar crecientes partidas económicas a las consecuencias del cambio climático.

Otro ejemplo de cómo las consecuencias del cambio climático en una dimensión influye en las otras lo encontramos en los incendios forestales (seguridad medioambiental), que tienen un impacto en la seguridad alimentaria (por la reducción de terrenos cultivables), en la seguridad económica (por el coste de la extinción y recuperación de la zona), en la salud (muertes por incendios o tratamientos por inhalación de humos) o en la comunidad (desplazamiento de comunidades) (ver figura 2). El caso de los incendios es especialmente llamativo porque tienen el efecto perverso de aumentar las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera, por lo que los incendios no solo se vuelven más virulentos por efecto del cambio climático, sino que a su vez contribuyen al mismo. Por ejemplo, las emisiones de CO<sub>2</sub> de los incendios en Grecia en agosto de 2007 representaron el 4% de las emisiones de CO<sub>2</sub> anuales del país, y un nivel similar alcanzaron en Portugal los incendios de 2003 (JRC, 2012, p. 104).

<sup>22</sup> ACNUDH también establece una relación entre cambio climático y el derecho a la salud, a la vivienda, el derecho de las generaciones futuras o el derecho a una participación significativa e informada de las comunidades.

**Figura 2: Impacto del cambio climático en la seguridad ambiental y el impacto de esta en otras dimensiones de la seguridad humana.**



Elaboración propia.

## 9. Conclusiones

En este documento se ha tratado de ofrecer una panorámica de algunos de los efectos del cambio climático en cada una de las siete dimensiones de la seguridad humana en la Unión Europea. Como se ha podido ver, los impactos del cambio climático en nuestra seguridad son cada vez más claros. Y como se ha explicado, el cambio climático no sólo tiene un impacto directo en nuestra seguridad, sino que también se puede establecer una relación de retroalimentación entre las distintas dimensiones de la seguridad humana, lo que hace que luchar contra el cambio climático no pueda ser una opción si lo que realmente se persigue es preservar la seguridad de los ciudadanos europeos.

## Referencias bibliográficas:

- ACNUDH. (2015). *Understanding Human Rights and Climate Change* [en línea]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> [2018, 3 de marzo].
- Burke, M; Hsiang, S. y Miguel, E. (2015). "Global non-linear effect of temperature on economic production". *Nature* 527.
- Castellnou, M. (2017). "Atacamos los incendios como en los 90, pero el cambio climático ya ha cambiado los bosques". *InfoLibre*. 28 junio 2017.
- Comisión Europea. (2007). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea*. Bruselas, 18 julio 2007.
- Delbeke, J. y Vis, P. (2016). *EU Climate Policy Explained*. European Union.
- Dell, M., Jones, F., and Olken, B. (2012). "Temperature shocks and economic growth: evidence from the last half century", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(3).
- EEA. (2014). *Efectos de la contaminación atmosférica para la salud*.
- EEA. (2015). *Living in a changing climate*. EEA Signals 2015.
- EEA. (2016). *Environmental indicator report 2016. In support to the monitoring of the 7<sup>th</sup> Environment Action Programme*. EEA Report N° 30/2016, European Environment Agency.
- EEA. (2017). *Air quality in Europe. 2017 report*. N° 13/2017.
- EEA. (2017a). *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*. EEA Report N° 1/2017.
- EEA. (2017b). *Food in a green light. A systems approach to sustainable food*. Disponible en: <https://www.eea.europa.eu/publications/food-in-a-green-light> [2018, 3 de marzo].
- El Mundo. (2013). *El coste de la extinción de un gran incendio ronda los 55.000 euros por hora*. 2 septiembre 2013.
- El Periódico. (2015). *La ola de calor causa unas 700 muertes en Francia*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/sociedad/20150716/ola-calor-700-muertos-francia-4361708> [2018, 3 de marzo].
- Ercin A.E, Chico D. and Chapagain A K. (2016). *Dependencies of Europe's economy on other parts of the world in terms of water resources, Horizon2020 - IMPREX project*, Technical Report D12.1, Water Footprint Network.
- European Commission. (2010). *Water Scarcity and Drought in the European Union. Water Factsheet*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/water\\_scarcity.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/water_scarcity.pdf) [2018, 3 de marzo].
- European Commission. (2017). *Climate Action. How will be affected?* Disponible en: [https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/how\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/how_en) [2018, 3 de marzo].
- European Parliament. (2016). *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*. European Parliamentary Research Service.
- Eurostat. (2013). *Coastal regions: people living along the coastline, integration of NUTS 2010 and latest population grid*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Coastal\\_regions\\_-\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Coastal_regions_-_population_statistics) [2018, 3 de marzo].

Feigin, V.; Roth, G. et al. (2016). *Global burden of stroke and risk factors in 188 countries, during 1990-2013: a systemic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013*. Lancet Neural 2016; 15: 913-24. June 2016.

Instituto de Salud Carlos III. (2016).: *Temperaturas umbrales de disparo de la mortalidad atribuible al frío en España en el periodo 2000-2009. Comparación con la mortalidad atribuible al calor*. Madrid.

IPCC. (2008). *El Cambio Climático y el Agua. Documento técnico VI del IPCC*.

IPCC. (2014). *Cambio climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*. IPCC, Ginebra, Suiza.

IPCC. (2014a). *Cambio Climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*. Suiza.

Joint Research Centre. (2012). *Comprehensive Monitoring of Wildfires in Europe: The European Forest Fire Information System (EFFIS)*. European Commission, Directorate General for Environment, Italy.

Joint Research Centre. (2014). *Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project*.

Kovats; R.S., R. Valentini, L. M. Bouwer, et al. (2014). Europe. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B. Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Barros, V.R, C.B. Field, et al.). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Krishnamurthy, P. K., Lewis, K., and Choularton, R. (2012). "Climate impacts on food security and nutrition: a review of existing knowledge", WFP and Met Office Hadley Centre.

La Región. (2016). *Apagar un incendio de 30 hectáreas cuesta una media de 300.000 euros*. 11 octubre 2016.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). *Impactos del Cambio Climático en la Salud*. Madrid.

PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano*. PNUD, Oxford University Press.

Presidencia del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Presidencia del Gobierno de España.

Unión Europea. (2016). *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Junio 2016.

UPA. (2017). *Informe UPA: La sequía y sus efectos sobre la agricultura y la ganadería*. 23 noviembre 2017. Disponible en: <https://www.upa.es/upa/uControlador/index.php?no-do=1021&hn=2232> [2018, 3 de marzo].

US Global Change Research Program. (2014). *The National Climate Assessment*. USA.

WMO. (2014). *Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970-2003)*. N1 1123. World Meteorological Organization.

Worldwatch Institute. (2009). *Climate Change Reference Guide*. US.

## LIDERAZGO CLIMÁTICO EUROPEO: ¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

MARZIA SCOPELLITI<sup>23</sup>

**Resumen:** Desde la entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1992), la Unión Europea (UE) se ha propuesto como líder mundial en la lucha contra el calentamiento global. A pesar de que la misma recientemente haya contribuido a la adopción del Acuerdo de París (2015), su liderazgo climático puede ser hoy objeto de escrutinio por al menos dos razones. Por una parte, la capacidad de la Unión Europea para perseguir sus objetivos climáticos en un momento en que su modelo de integración ha entrado en una profunda crisis, desafiada por cuestiones como el *Brexit*, dependerá de su voluntad de mantener el cambio climático o calentamiento global como prioridad de política exterior y de su capacidad para coordinar los esfuerzos de sus Estados miembros hacia los objetivos de reducción de emisiones contraídos en el marco del Acuerdo de París. Por otra parte, la eficacia de los compromisos europeos en materia de clima, tal y como se concibieron hasta el momento presente, se han puesto en tela de juicio debido a una nueva ola de litigios climáticos que ha surgido en sus Estados miembros. A este respecto, el caso *Urgenda* ha establecido un precedente jurídico único, en el que un tribunal nacional ha ordenado a un Estado miembro que lleve a cabo acciones medioambientales más estrictas que las exigidas por el derecho comunitario, cuestionando la eficacia de la normativa climática europea. En este contexto, y abordando críticamente la potencial significancia de los litigios climáticos que surgen en el contexto europeo, este artículo analizará qué oportunidades o desafíos pueden derivarse para el liderazgo europeo de la proliferación de litigios climáticos en sus Estados miembros, o de otras circunstancias que podrían debilitar la influencia de la Unión como actor global en el contexto climático.

**Palabras clave:** Unión Europea, cambio climático, litigios climáticos, liderazgo.

**Summary:** Since the entry into force of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC 1992), the European Union (EU) has been playing a prominent role in climate foreign policy, standing up as a global leader in tackling global warming. Regardless of its contribution to the adoption of the Paris Agreement last December, its climate leadership may today be put under scrutiny for at least two reasons. On the one hand, the European Union's ability to pursue its climate objectives at a time when its integration model has entered a profound crisis, challenged by sensitive issues such as *Brexit*, will depend on its willingness to retain climate change as a foreign policy priority and on its ability to coordinate Member States' national efforts towards the reduction targets undertaken under the Paris Agreement. On the other hand, the effectiveness of the European climate commitments, as conceived so far, has been called into question by a new wave of climate litigations emerging across its Member States. In this regard, the *Urgenda Foundation* case has established a unique legal precedent, in which a national court has ordered a European Member States to take stricter environmental actions than required under EU law, questioning the efficacy of the European climate legislation. Against this background, and by critically addressing the potential significance of climate litigations arising in the European context, this article will look at which opportunities or challenges may arise for the European leadership from the proliferation of climate litigations in its Member States, or from other circumstances that could weaken the Union's influence as a global actor in the climate context.

**Key words:** European Union, climate change, climate litigations, leadership.

---

23 Doctoranda en Derecho, UCM.



## Introducción

La adopción del Acuerdo de París en diciembre de 2015 fue recibida con sentimientos mixtos por la comunidad científica y los medios de comunicación. Presentado como un hito histórico por los líderes globales que han propiciado su alcance, no ha tardado en levantar críticas acerca de su contenido.

El objetivo que el mismo consagra como compromiso universal es llegar a un pico de emisiones globales lo más rápidamente posible, para luego limitar y mantener el aumento de la temperatura global por debajo de los 2°C, aspirando incluso a bajar este umbral a 1,5°C (Acuerdo de París, 2015, art. 2.a). Alcanzado a lo largo de la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC, organizada bajo la presidencia francesa, el tratado tuvo desde el primer momento el respaldo de la Unión Europea quien, de acuerdo con su imagen de líder en materia de cambio climático, invirtió recursos políticos y diplomáticos para lograr un acuerdo ambicioso, vinculante y en el que cupiesen también EE. UU. y China. A pesar de su alcance global, el acuerdo alterna en su contenido medidas vinculantes con compromisos voluntarios de reducción de las emisiones (Rajamani, 2016), estos últimos establecidos y perseguidos por sus signatarios por medio de políticas nacionales. Debido a esta alternancia, la robustez del pacto ha sido inmediatamente criticada y más recientemente puesta en cuestión por la anunciada retirada de Estados Unidos.

Para hacer frente a estas debilidades y paralelamente al desarrollo de un régimen climático internacional, ha venido gestándose a nivel global<sup>24</sup> un inédito fenómeno jurídico, la proliferación de litigios climáticos en el ámbito nacional como expresión de un enfoque *bottom-up* a la gobernanza del clima (Corsi, 2017). Estos casos, a pesar de presentar diferentes características e involucrar a una gran variedad de actores, coinciden en que tratan de influir en el proceso de toma

de decisiones a nivel nacional mediante la obtención de una decisión judicial. En definitiva, la finalidad de gran parte de estas demandas es impulsar el desarrollo normativo a nivel nacional en materia climática y así subsanar cierta inacción estatal. Proponiéndose como un movimiento transnacional capaz de invertir el tradicionalmente modesto papel desempeñado por los tribunales en la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales, este fenómeno parece ser también sinónimo de un descontento de la sociedad civil con los compromisos asumidos por los líderes mundiales en la lucha contra el cambio climático.

Ahora bien, lo que a continuación se quiere indagar es si la proliferación de estos casos en el entorno europeo puede, y en tal caso en qué medida, suponer un desafío al liderazgo que la Unión Europea persigue en la gobernanza climática internacional. Observando la legislación, las políticas y las principales razones que mueven la acción europea en materia de clima, esta cuestión se abordará, por un lado, manteniendo un equilibrio entre el interés europeo en preservar su liderazgo climático por medio de la aplicación del Acuerdo de París y por otro lado, tomando en consideración aquellos factores que tienen potencial para desestabilizar la acción exterior europea.

### 1. La lucha contra el cambio climático en la normativa y política europea

La lucha contra el cambio climático, junto a la transición energética, es un aspecto clave de la actual política europea en materia de medioambiente y entra en las competencias que la Unión comparte con sus Estados miembros. De acuerdo con las disposiciones incluidas en el Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea, que reconocen la personalidad jurídica de la Unión para negociar y celebrar acuerdos en su propio nombre y cristalizan su compromiso para combatir el cambio climático (TFUE, 2012, art. 191; art. 192), la UE ha protagonizado

<sup>24</sup> El primer informe PNUMA sobre el estado de los litigios climáticos cuenta con 884 casos llevados a cabo en 24 diferentes Países, principalmente Estados Unidos, y prevé que este fenómeno aumentará de cara al futuro y en relación a las migraciones inducidas por el clima. (PNUMA, 2017, p. 10).

ampliamente la negociación de los principales acuerdos climáticos internacionales de los que hoy forma parte: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en adelante CMNUCC, de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997 y finalmente el Acuerdo de París, ratificado por la Unión el pasado 5 de octubre de 2016. Especialmente en este último se centrará el análisis en las páginas que siguen.

De acuerdo con los principios y las medidas incluidas en estos tratados, la política climática europea se basa fundamentalmente en dos tipos de medidas –mitigación y adaptación– integra su acción por el clima con políticas dirigidas a realizar una transición energética hacia las renovables y se ajusta sobre una perspectiva de corto, medio y largo plazo.

A nivel institucional, el establecimiento de la Dirección General (DG) Acción por el clima en 2010 ha facilitado la creación y codificación de un amplio cuerpo legislativo desarrollado para hacer frente al fenómeno climático, lo que hoy queda recogido principalmente en el Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático.

El mismo se adoptó ya en 2008 y establece los denominados objetivos “20-20-20” cuya principal finalidad es reducir en 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en al menos un 20%, respecto a los niveles de 1990. En 2014, y de cara a las negociaciones del Acuerdo de París, las políticas europeas han sido además revisadas para asumir incluso mayores compromisos, y recortar las emisiones de GEI en el territorio europeo en un 40% en 2030 respecto a los niveles de 1990<sup>25</sup>. Este mismo objetivo se ha registrado por la UE y sus Países miembros como Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, en sus siglas en inglés) bajo el Acuerdo de París.

Referente al tema que protagoniza esta publicación, la UE y seguridad, el cambio climático ha sido incorporado en la estrategia de seguridad europea solamente a partir del año 2008, tras la publicación de un informe sobre cambio climático y seguridad internacional

comisionado al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. A pesar de que algunos autores se muestren críticos con el planteamiento adoptado por la UE en sus documentos de seguridad (Del Rio, 2016, p.74.), donde el cambio climático es considerado como potenciador de vulnerabilidades existentes más que como una amenaza en sí mismo –no pudiendo por ello comprender la magnitud y el alcance de este fenómeno– es preciso indicar que la publicación del documento “*Providing Security in a Changing World*” (Comisión Europea, 2008) coincidió con la profundización del liderazgo europeo en la gobernanza climática internacional, y el cambio climático ha sido desde entonces “el tema” de la denominada diplomacia verde protagonizada por la Unión.

## **2. El liderazgo europeo: características principales**

La acción exterior europea en materia de cambio climático se ha caracterizado por su voluntad de mantener una posición de liderazgo a nivel internacional. Esto incluye el establecimiento de objetivos de reducción unilaterales (Comisión Europea, 2011) y el desarrollo de un pionero cuerpo normativo decidido a realizarlos. En este sentido, como queda reflejado en su lema “*lead by example*”, la postura europea tiene el propósito de proporcionar un ejemplo a seguir en otras jurisdicciones y finalmente fomentar una sólida acción multilateral, que la misma UE sostiene y de la que forma parte.

Refiriendo en detalle a estos aspectos, Bogojević propone el revisado régimen de comercio de derechos de emisión UE (Unión Europea, 2008; Gallego Garnacho, 2018) y la Directiva sobre aviación (Unión Europea, 2009) como ejemplos de legislación tendente a promover una acción climática en cooperación con otros países y con impactos que se extiendan más allá de la jurisdicción europea (Bogojević, 2016, pp. 676–681).

Con respecto al Acuerdo de París, sin duda los esfuerzos diplomáticos propiciados por la Unión han estado en línea con su compromiso

<sup>25</sup> Tal y como fue establecido por el Marco sobre clima y energía para 2030, los objetivos a alcanzar son: al menos 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con los niveles de 1990; al menos 27% de cuota de energías renovables; al menos 27% de mejora de la eficiencia energética.

de liderar las negociaciones climáticas (Oberthür and Groen, 2017, pp. 4–5). Tras el fracaso de la Conferencia de las Partes de Copenhague, la Unión Europea ha sido capaz de influir en cumbres posteriores, como la de Doha (2012), donde se acordó la extensión del Protocolo de Kyoto hasta 2020 (Lázaro-Louza, 2018, pp. 16–17). Asimismo, ha sido destacable el protagonismo europeo en Lima (2014), cumbre en la que se sentaron las premisas para las negociaciones de 2015, acordando las partes un texto en el que se comprometían a presentar sus planes generales nacionales de acción contra el cambio climático (INDC, en sus siglas inglés), que hoy son las bases del acuerdo alcanzado en Francia.

Inmediatamente después de la conclusión del Acuerdo de París, además, el Consejo Europeo adoptó una decisión en la que la Unión Europea se compromete a la firma del acuerdo; exhortando con ello a que todos los Estados miembros lo ratifiquen en el tiempo más breve posible. Actualmente todos sus Países miembros lo han ratificado, la Unión Europea ha sido ya anfitrión de la COP23 y Polonia organizará la COP24 de Katowice en diciembre de 2018.

A esta decisión ha seguido además la comunicación “Hoja de ruta hacia París” (Comisión Europea, 2016), en la que la Comisión Europea ha incluido los objetivos a medio y largo plazo que la Unión y sus miembros deberán conseguir en aplicación de las finalidades del Acuerdo de París. Con este documento, además de reafirmar el compromiso europeo de reducir las emisiones de GEI en un 40% en 2030 a través de los planes y políticas de sus miembros, la Comisión afirma claramente que su objetivo prioritario es fortalecer la seguridad energética europea (Comisión Europea, 2016, p. 9). Por ello, anima a los Estados miembros a que adopten un marco normativo favorable a la consecución de este objetivo, principalmente a través del fomento de las energías renovables<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Por su parte, diferentes propuestas legislativas se han pensado en relación a los esfuerzos a cumplir en materia de emisiones de GEI por aquellos sectores no incluidos en el sistema de comercio de emisiones (mayor fuente de emisiones en España), una nueva regulación sobre suelos y silvicultura, un mecanismo de gobernanza energética que garantice flexibilidad y transparencia para el post-2020 y, por último, un conjunto de políticas que fomenten el papel de la Unión Europea como líder

### 3. El porqué de un liderazgo climático

Una vez más, la conclusión del Acuerdo de París ha sido presentada como sinónimo del liderazgo que la Unión Europea pretende liderar en materia de clima a nivel global. ¿Pero a qué se debe esta postura?

Más allá del compromiso hacia la aplicación del principio de desarrollo sostenible y de elevados estándares de protección medioambiental que guían la política europea en diferentes ámbitos, distintos factores concurren en determinar la actitud internacional europea en materia de clima.

En primer lugar, la creación de una avanzada e innovadora economía verde, que impulsaría la creación de empleo y un crecimiento económico sostenible y beneficioso para todo el espacio económico europeo. Además, el potencial económico de las fuentes de energía renovables, que abundan en Europa, no está solamente relacionado con factores de crecimiento sino también con objetivos geoestratégicos, en primer lugar, la desvinculación de los diferentes países europeos de fuentes energéticas externas a la Unión. En ese mismo orden de ideas se hace mención al cambio climático en la nueva estrategia global europea “*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*” (Unión Europea, 2016), considerándose éste en parte como factor de amenaza, pero sobre todo como oportunidad para llevar a cabo una transición energética.

Por otra parte, a nivel internacional, el reiterado compromiso europeo hacia la construcción e implementación de un firme régimen climático, es sinónimo de garantía para sus socios internacionales. Debido a su reiterado compromiso, la Unión Europea puede presentarse como un actor internacional fiable y comprometido en varios ámbitos políticos, algo muy valorable hoy frente a una política exterior estadounidense siempre más imprevisible<sup>27</sup>.

---

mundial en el campo de las renovables.

<sup>27</sup> Tras anunciar su retirada del Acuerdo de París, la administración Trump ha incluso retirado su apoyo al Plan de Acción Conjunto y Completo, también firmado en 2015 tras grandes esfuerzos diplomáticos de los P5+1, la Unión Europea, y el Gobierno iraní.

En efecto, estos objetivos aparecen también entre las Diez prioridades para Europa presentadas por la Comisión Europea para el plazo 2015-2019. Esto demuestra que es en el interés de la Unión tener un impacto sobre la acción climática global para fomentar un entorno normativo, económico y geopolítico favorable a sus objetivos de crecimiento económico, empleo y seguridad.

#### **4. Equilibrar el liderazgo europeo con nuevos retos**

Habiendo revisado brevemente el papel, la legislación y los compromisos políticos adoptados por la Unión en la creación de una gobernanza climática internacional, no cabe duda que la UE ha sido, ya desde la negociación de la CMNUCC, capaz de establecer y mantener un liderazgo internacional en la materia (Ruiz, 2015). De todos modos, es preciso recordar que este liderazgo se ha visto afectado en torno a 2008 y 2009 por la crisis económica que ha perjudicado –con diferencias– a toda la eurozona, debilitando la capacidad de la UE de influir las negociaciones climáticas en Copenhague 2009 y, en parte, en Varsovia 2013.

Si esto puede considerarse una prueba de cómo dinámicas internas pueden afectar negativamente a la Unión en su influencia global, es cierto que la acción europea ha recobrado impulso antes y tras la finalización del Acuerdo de París. Las negociaciones en Francia no han permitido solamente alcanzar un acuerdo del que, por primera vez, EE. UU.<sup>28</sup> y China forman parte, ha transmitido incluso un mensaje de fuerza y unidad frente a diferentes amenazas globales: el cambio climático, pero incluso el terrorismo internacional por el que París fue atacado tan sólo un mes antes de las negociaciones. Con la celebración de las COP23 de Bonn (2017), en la que la UE ha apoyado a la financiación internacional contra el cambio climático, la Unión se ha mantenido comprometida con la adopción del “*Paris*

*rulebook*”, el conjunto de normas programáticas necesarias para hacer operativo el acuerdo en el año 2018. Sin embargo, antes de alcanzar este objetivo, la Unión se enfrenta ya a una serie de problemas que podrían poner en tela de juicio la eficacia de su liderazgo, poniendo de manifiesto cierta incoherencia entre la posición que la UE mantiene en los foros internacionales y las políticas promovidas por sus miembros.

En este contexto, en junio de 2015 y a raíz del caso *Urgenda* (*Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands*, 2015), la Corte de distrito de la Haya ordenó al Gobierno holandés la reducción de sus emisiones en por lo menos un 25% dentro de 2020, en comparación a los niveles de 1990. El caso se produjo tras la demanda presentada por la Fundación *Urgenda* representante de las solicitudes de 886 ciudadanos, que consideraron insuficiente la tasa de reducción del 17% adoptada por los Países Bajos, acusando de negligencia al estado (Kugler, 2015). Por lo tanto, en un precedente único a nivel europeo, un Estado miembro de la Unión ha sido condenado por incumplimiento de sus deberes constitucionales relacionados con la obligación de proteger sus ciudadanos y su entorno natural de las dinámicas de cambio climático, alegando el derecho a un medio ambiente sano tanto en el presente, como para las generaciones futuras.

Debido al calado que el dictamen ha tenido, habiendo el Gobierno de los Países Bajos anunciado la ejecución del fallo (Peeters, 2016, p. 129), las reacciones que este caso han conllevado han sido dispares. En cierta medida, la demanda y la resolución del litigio han sido cuestionadas desde un punto de vista formal (Peeters, 2016, pp. 124–125). Parte de la literatura desarrollada tras su resolución se pregunta y cuestiona cómo un tribunal nacional –en el caso concreto un tribunal de primera instancia– puede ordenar a un Estado miembro de emprender acciones medioambientales más estrictas que las exigidas por la legislación de la UE, cuestionando así la eficacia de la regulación climática comunitaria.

Por otra parte, sin embargo, el fallo ha sido bienvenido como base y precedente para entablar una serie de demandas que se fundan en unos mismos argumentos jurídicos: el recurso a la evidencia científica proporcionada

<sup>28</sup> Según lo dispuesto en el art. 28 del Acuerdo de París, a pesar de que el Presidente de Estados Unidos haya denunciado el Acuerdo, la retirada estadounidense no se producirá antes de 2020.

por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC,1988) o un uso estratégico del Derecho Internacional y la doctrina de los derechos humanos, incluso la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Cox, 2014, p. 127); y que siguen las misma pautas: un contexto en el que grupos de ciudadanos demandan a Estados para obtener una mejora en sus políticas ambientales. Actualmente (a Febrero de 2018), por lo menos cuatro Países europeos (Bélgica, Francia, Noruega y Reino Unido) tienen pendiente una demanda de características parecida a las del caso *Urgenda* (Corsi 2017; Cox 2014, pp. 125-135), habiéndose planteado recientemente en Portugal la posibilidad de demandar a 47 países europeos frente a la Corte Europea de Derechos Humanos, denunciándolos por no haber tomado medidas eficaces para contrarrestar el cambio climático (*Children v. Governments of Europe & Climate Change*, 2017; Global Legal Action Network, 2017).

En suma, pareciera razonable considerar que estos casos están proliferando como medida para forzar a los Estados a adoptar nuevas o más estrictas leyes y políticas en materia de cambio climático por medio de resoluciones judiciales; supliendo así a la inercia legislativa de algunos Estados o por lo menos a la falta de homogeneidad entre las legislaciones de los países que forman parte de un mismo entorno o institución, como en el caso europeo.

## 5. Consideraciones finales

Tras un detenido análisis de las políticas y medidas diplomáticas europeas, no parece claro cuál será el futuro de su liderazgo en la lucha contra el cambio climático. Sin duda, la Unión Europea por su peso político y como actor global, no puede sino jugar un papel clave en las fases de negociación e implementación de cualquier acuerdo de alcance internacional. Por otro lado, es también preciso poner el acento sobre cuestiones candentes que, como el *Brexit*, pueden afectar la capacidad de la Unión Europea de actuar con una sola y contundente voz en el panorama internacional (Lázaro-Touza, 2016, pp. 5-6). En este sentido, parece natural hacer un paralelismo con la situación

en la que la UE se encontró en la cumbre de Copenhague, cuando su diplomacia se vio debilitada por la crisis económica que afectó a sus miembros. Estando la UE involucrada en difíciles y costosas negociaciones con los vecinos anglosajones, su agenda climática podría ser relegada a un segundo plano. Si bien es cierto que la salida del Reino Unido tiene el potencial para desestabilizar a la Unión que, ya cargada de la posible retirada de EE. UU. del pacto, deberá esforzarse en mantener su liderazgo<sup>29</sup> para evitar que el acuerdo de 2015 se transforme en un mero compromiso político, la denuncia estadounidense del Acuerdo podría darse en un momento coyunturalmente favorable. Aunque no sea deseable, la salida de EE. UU. del Acuerdo podría incentivar la diplomacia verde europea y transformarse incluso en una oportunidad ventajosa para reanudar una cooperación más estricta con China, tanto en las políticas climáticas como en el ámbito económico. Por otra parte, si la acción climática europea, tal y como es pensada en el Acuerdo de París, requiere y se funda sobre los compromisos de reducción de las emisiones de cada Estado miembro, la proliferación de los litigios climáticos anteriormente analizados no puede sino considerarse como barómetro de cierta insatisfacción de la sociedad europea con las políticas climáticas de la Unión, de la que ésta debe rendir cuentas.

En definitiva, es todavía temprano para evaluar el cumplimiento europeo con los compromisos adoptados en París. Pareciera en todo caso razonable concluir sosteniendo que la capacidad de la Unión Europea de perseguir sus objetivos climáticos, en un momento en que su modelo de integración ha entrado en una profunda crisis, dependerá de su voluntad

---

29 Muestras de la postura que la Unión quiere mantener de cara al futuro, se han dado tras el anuncio de retirada de EE. UU. del Acuerdo de París. En esta ocasión, tanto la Unión, como los Jefes de Estado de algunos Países miembros se han pronunciado a favor del tratado. El Consejo UE ha adoptado unas Conclusiones sobre el cambio climático en las que lamenta la decisión estadounidense de retirarse del Acuerdo. El mismo mensaje ha sido reiterado en un declaración conjunta firmada por los Jefes de Estado de Italia, Francia e Alemania, en la que han condenado la decisión del Presidente Trump. Más recientemente, la Comisión Europea ha respaldado la propuesta de Francia para que acuerdos comerciales concluidos con la UE dependan de la adhesión de las contrapartes al acuerdo climático (The Independent, 2018).

de mantener el cambio climático como una prioridad de política exterior y sobre todo de su capacidad de coordinar los esfuerzos nacionales de los Estados miembros para que se ajusten a los objetivos de reducción emprendidos en virtud del Acuerdo de París.

### Referencias bibliográficas:

Bogojević, S. (2016). Climate Change Law and Policy in the European Union. EN CARLARNE, C., P., GRAY, K., R. y Tarasofsky, R. (Eds.) *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* (pp. 671-687). Oxford: Oxford University Press.

Comisión Europea. (2011). *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. COM(2011) 112 final.

Comisión Europea. (2016). *El camino desde París: evaluar las consecuencias del Acuerdo de París y completar la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París adoptado en el marco de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. COM (2016) 110 final.

Consejo de la Unión Europea. (2008, diciembre). *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, [en línea]. Bruselas. Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf) [2017, 30 de Noviembre].

Corsi, G. (2017). A bottom-up approach to global governance: the new wave of climate change litigation. *ICCG Reflection* 57: 1–12.

Cox, R. (2014). The Liability of European States for Climate Change. *Utrecht Journal of International and European Law* 30(78): 125–135.

Del Rio, C. (2016). El Cambio Climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. *Revista UNISCI* (42): 69–82.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2009/29/CE por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (2009). OJ L140.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/101/CE por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. (2009). OJ L8.

Gallego Garnacho, L. (2018). Desde los inicios del comercio de derechos de emisión hasta hoy. *Documento de trabajo. Real Instituto Elcano*: 2–30.

Global Legal Action Network (2017, octubre). *Childer –v- Governments of Europe & Climate Change*. [en línea]. Disponible en: <https://www.crowdjustice.com/case/climate-change-echr/> [2017, 30 de octubre].

Lázaro-Touza, L. (2016). Climate change in COP22: irreversibility of action and rulebook development despite the elephant in the room. *ARI* (88): 1–22.

Lázaro-Touza, L. (2018). Climate Change & COP23: urgency, exams, rules and the Talanoa spirit. *ARI* (1): 1–23.

Naciones Unidas. (2016). Acuerdo de París del 4 de Noviembre de 2016.

Oberthür, S. & Groen, L. (2017). The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator or bystander? *WIREs Climate Change* (8): 1–8.

Peeters, M. (2016). Case Note Urgenda Foundation and 886 Individuals v. The State of the Netherlands: The Dilemma of More Ambitious Greenhouse Gas Reduction Action by EU Member States. *Review of European Community & International Environmental Law* 25(1): 123–129.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2017, mayo). *The Status of Climate Change Litigation – A Global Review*. [en línea]. Nairobi. Disponible en: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767>. [2018, 20 de Enero].

Kugler, N. (2015). Un caso histórico del Tribunal de distrito de la Haya en materia de cambio climático. en: *Desafíos jurídicos en miras a la COP21*, Centro de Derecho Ambiental, Boletín Mensual núm. 12, París.

Rajamani, L. (2016). The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. *Journal of Environmental Law* 28: 337–358.

Ruiz, X. (2015). El Papel de la Unión Europea en la Negociaciones sobre el Cambio Climático. *Revista UNISCI* (39): 105–126.

Stone, J. (2018). *EU to refuse to sign trade deals with countries that don't ratify Paris climate change accord*. [en línea]. Bruselas: The Independent. Disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-trade-deal-paris-climate-change-accord-agreement-cecilia-malmstr-m-a8206806.html> [2018, 24 de febrero].

Unión Europea. (2016, junio). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. [en línea]. Disponible en: <http://europa.eu/globalstrategy/en>. [2017, 30 de octubre].

*Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*. (2015). C/09/456689/HA ZA 13-1396. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2012). OJ C 326.

# TERRORISMO, CRIMEN ORGANIZADO Y DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

## LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DEL ARTÍCULO 215 TFUE Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

*NICOLE STOFFEL VALLOTTON<sup>30</sup>*

**Resumen:** El artículo 215 del TFUE contempla el procedimiento mediante el cual se traslada al ámbito de la UE las sanciones internacionales decididas por el Consejo de Seguridad de la ONU y también las decididas unilateralmente por la propia UE por medio de decisiones de la PESC. Con la reforma del Tratado de Lisboa, esta “pasarela” para introducir las sanciones internacionales al ámbito comunitario, contempla también las sanciones dirigidas a personas físicas o jurídicas que sostienen financieramente al terrorismo. Si esta evolución es sin duda positiva para la lucha contra el terrorismo, comporta no obstante su vertiente menos positiva, la posibilidad de vulnerar los Derechos Humanos de las personas presuntamente responsables de la financiación del terrorismo. Exige por tanto una modulación de estas sanciones para respetar la protección de los DD.HH. La práctica va poniendo de relieve algunos criterios establecidos por la jurisprudencia del TJUE tales como el respeto de la tutela judicial efectiva.

**Palabras clave:** medidas restrictivas de la UE, sanciones internacionales, financiación de terrorismo, actores no estatales, sanciones a personas físicas o grupo de personas, protección de los Derechos Humanos, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

**Summary:** Article 215 of the TFEU provides for the procedure by which the international sanctions decided by the UN Security Council and those decided unilaterally by the EU itself through decisions of the CFSP, are transferred to the EU. With the reform of the Lisbon Treaty, this “gateway” to introduce international sanctions to the community, also includes sanctions aimed at individuals or legal entities that financially support terrorism. If this evolution is undoubtedly positive for the fight against terrorism, it nevertheless involves a less positive side, the possibility of violating the Human Rights of the people allegedly responsible for financing terrorism. It therefore requires a modulation of the sanctions to respect the protection of human rights. The practice is highlighting some criteria established by the jurisprudence of the CJEU, such as respect for effective judicial protection.

**Keywords:** restrictive EU measures, international sanctions, financing of terrorism, non-state actors, sanctions against natural persons or groups of people, Human Rights protection, UN Security Council

<sup>30</sup> Profesora honorífica, UCM.



## Introducción

Las llamadas “medidas restrictivas” del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) encarnan la figura jurídico-comunitaria mediante la cual la Unión Europea actualmente traslada al ámbito comunitario las sanciones internacionales adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando estas últimas afectan al ámbito competencial económico-comercial exclusivo de la Unión Europea y han sido objeto previamente de la adopción de una decisión del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la Unión Europea.

Ahora bien, su conexión con la protección de los Derechos Humanos parece remota si tenemos en cuenta que tradicionalmente las sanciones dictadas por el Consejo de Seguridad se dirigían en principio sólo a sus destinatarios imprescindibles y habituales, los Estados miembros de la Organización, obligados a cumplirlas, por lo que en principio, no tenían por qué afectar, al menos directamente, la protección de los Derechos Humanos.

Sin embargo, desde el atentado de las Torres Gemelas de 11 de septiembre de 2001, (incluso unos años antes, en 1999 ), el mundo ha cambiado de tal manera que el Consejo de Seguridad en el caso de la lucha contra el terrorismo ya no se ha limitado a obligar los Estados a abstenerse de apoyar actos terroristas y a perseguir cualquier acto de terrorismo en sus territorios, sino que ha empezado a dirigirse también directamente a los particulares o grupos de particulares considerados responsables de apoyar financieramente actos de terrorismo, adoptando medidas restrictivas contra los mismos. En efecto, desde entonces, cunde ya la idea de que en la era de la globalización y de la liberalización creciente de los movimientos de capitales, el terrorismo no podía combatirse eficazmente sin limitar o eliminar al máximo las fuentes de financiación de los grupos terroristas surgidos en la década de los años 90, especialmente *Al Qaeda* de Osama Bin Laden y los Talibanes instalados en Afganistán<sup>31</sup>. Destaca en esta época pues, la

31 BANIFATEMI, Y. 2002. “La lutte contre le financement du terrorisme international”, *AFDI*, pp.103-128, en particular, pp.104-105.

aparición de estos nuevos actores no estatales, por un lado, junto con nuevas medidas de vigilancia y de sanciones directamente contra grupos terroristas o contra particulares que sostienen financieramente a estos grupos y por otro lado, paralelamente, la adopción de instrumentos internacionales tales como la Convención de NU para la represión de la financiación del terrorismo por la Resolución 54/109 de 9/12/1999 que entró en vigor el 10/4/2002 que encarga a los Estados partes la toma de medidas de prevención y sanción de actos cometidos por estas personas o la toma de medidas contra otros Estados que consideran como terroristas.

Nuestra atención se centrará esencialmente en las sanciones internacionales adoptadas por Resoluciones del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de NU contra personas o grupos de personas sospechosas de financiar actos terroristas, medidas que con frecuencia son trasladadas obligatoriamente al ámbito de la Unión Europea por razones de su esfera de aplicación territorial y material y debido a la obligación perentoria para los Estados miembros de la UE de acatar estas Resoluciones al igual que los demás miembros de la ONU. A ello se añaden las sanciones o medidas restrictivas decididas unilateral y directamente por la propia Unión Europea. En ambos casos se pueden plantear cuestiones y problemas de falta o insuficiencia de protección de los Derechos Humanos de las personas concernidas. En efecto, en la práctica, a título de ejemplo, después de los atentados contra la Embajada de Estados Unidos en Kenia y en Tanzania, en 1999, se ha adoptado la Resolución 1267 por el Consejo de Seguridad<sup>32</sup>, que se dirigió por primera vez

32 Resolución del CSNU 1267(1999) Doc. S/RES/1267 de 15 de octubre. El Comité creado por esta Resolución debe mantener actualizada la lista de individuos. Como pone de relieve HINOJOSA MARTINEZ, L. en *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*, pp.133 y sig. Como antecedente había Resoluciones dirigidas a ciertos políticos contra dirigentes de un Estado o grupo de beligerantes a veces detalladas que designaban personas concretas también con nombre y apellidos (así gobernantes de un Estado pero siempre con punto de referencia estatal) en este caso se habla de “sanciones inteligentes” que pretenden designar personas concretas revelando nombres enteros de personas influyentes. Pretenden revelar los responsables directos evitando sanciones perjudiciales para las poblaciones civiles. Ese tipo de Resoluciones se distinguen de las características de la 1267. A continuación podemos citar la Resolución

a particulares, a personas individuales que se consideraba que financiaban el terrorismo. Esa misma Resolución 1267 ha creado a su vez el llamado “Comité 1267” un Comité compuesto hasta de 15 miembros que es el que, desde entonces, asesora al Consejo de Seguridad y elabora esas listas actualizadas de personas. Desde la creación de dicho “Comité 1267” estas personas incluidas en las listas podrían ver embargados todos sus bienes, repentinamente, sin haberse llevado a cabo, a priori, una verificación suficiente de los datos y presunciones, inclusive, sin su correcta identificación. En efecto, en muchos casos las fuentes de información del Comité proceden de los servicios secretos de diferentes países y la veracidad de los datos puede ser difícilmente contrastable. La práctica pone de relieve la diversidad de problemas que pueden surgir.

## **1. El Artículo 215 TFUE y sus antecedentes**

En el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea, hasta el Tratado de Maastricht no había un sistema unitario como actualmente existe en el art. 215 del TFUE, ni disposiciones concretas que permitieran hablar de un procedimiento de sanciones internacionales en el Derecho comunitario para la adopción de medidas que restringieran las relaciones económicas y comerciales entre la Comunidad y Estados terceros. De hecho, fueron más bien las características materiales de las sanciones las que han generado procedimientos variados. Y se ha señalado que existían ante todo reglas consuetudinarias. En cualquier caso, se manifestaron las primeras sanciones en el ámbito convencional, es decir a través de medidas restrictivas tales como la suspensión o la denuncia de acuerdos entre la CE/UE y el Estado tercero objeto de sanciones<sup>33</sup>.

---

del CSNU 1333(2000) que más allá de la Res.1267 crea “Grupos de Vigilancia” que van a asistir y desarrollar la labor del Comité 1267 y organizar mayor investigación en la búsqueda de los responsables y verificaciones de sus datos.

33 AUVRET-FINCK, J. (2003) “Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l’ordre interne de l’Union et la défense des Droits de l’homme dans le monde”. *RTDE*, nº 1, pp. 1-21, en particular, pp.4-5.

Desde un punto de vista material, la competencia de la UE/CE en el ámbito de las relaciones exteriores económico-comerciales, abarca la política comercial común, que, desde el principio ha sido exclusiva, y ,por tanto el art. 113 y luego el art. 133 del TCE (hoy art. 207 del TFUE), han servido de fundamento jurídico de esta competencia comercial y por ello existía una cláusula de salvaguardia, la del art. 297 TCE (hoy art. 347 del TFUE) que ha previsto las consultas mutuas entre Estados miembros cuando uno de los miembros de la UE se viese obligado a la adopción de medidas unilaterales. Esa es una de las vías por las que los Estados miembros también han asumido sus obligaciones de adoptar sanciones o medidas restrictivas.

Otra variante de procedimiento llegó con la Cooperación Política Europea (CPE) que se verá reforzada como elemento central del proceso. En todo caso prevé un mecanismo de consulta y concertación que se trasladó a la PESC a partir de la reforma de Maastricht, ámbito en el que actualmente permanece el proceso de decisión sobre las sanciones, especialmente las que se adoptan por proceder del Consejo de Seguridad.

Por fin, en Maastricht se instituyó un mecanismo general para la adopción de sanciones según un procedimiento determinado en dos fases que se ha establecido mediante los arts. 301 y 60 del TCE.

El art. 301 estableció un procedimiento único para la introducción de sanciones en la UE. Y supedita la adopción de medidas restrictivas en el ámbito comunitario a la adopción previa de una posición común o una acción común en el marco de la PESC. Privilegia, por tanto, la fase diplomática a la fase de decisión comunitaria que no tendrá lugar si en el procedimiento de la PESC no se ha decidido la adopción de medidas de sanción. Pretende, pues, establecer una dependencia y coherencia entre los dos ámbitos de la acción exterior de la Unión. Esta conexión entre dichos ámbitos para la adopción de sanciones, generalmente inspiradas en Resoluciones del CSNU, suele denominarse “pasarela” entre ambos pilares. En el ámbito de dicha disposición, una vez terminada la primera fase, adoptada la decisión PESC, el Consejo UE adoptará el o los reglamentos comunitarios necesarios para

determinar la forma en que las sanciones se aplicarán en la UE.

Por lo que se refiere al art. 60 TCE, éste prevé reglas particulares cuando se trata de la adopción de medidas restrictivas que afecten a los movimientos de capitales. Pero a diferencia del art. 301, el párrafo 2 del art. 60 permitiría a un Estado miembro por razones políticas graves y por motivos de urgencia adoptar provisionalmente, y mientras el Consejo no haya decidido medidas en el ámbito de la PESC, adoptar medidas unilaterales referentes a los movimientos de capitales contra otro Estado tercero, ello con la obligación de informar de la adopción de tales medidas a la Comisión y a los demás Estados miembros. Aun así, el Consejo UE, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada podría acordar que el Estado miembro en cuestión modificara o suprimiera tales medidas restrictivas. Además, los Estados miembros deben consultarse mutuamente en virtud del art. 297 TCE para evitar que el mercado común sea afectado. Y siempre que esas medidas en circunstancias especiales no causen una tensión internacional grave que constituya una amenaza de guerra<sup>34</sup>.

El Tratado de Lisboa, ha sustituido las anteriores disposiciones por los arts. 215 y 75 del TFUE, pero con ello ha mantenido en gran parte el procedimiento único con dos fases ya señalado anteriormente, pero introduciendo algunas novedades destacables.

Por lo que se refiere al art. 215 TFUE, por un lado, participa la nueva figura del Alto Representante en las propuestas de actos legislativos que establecen medidas restrictivas conjuntamente con la Comisión y se introduce la obligación de informar al Parlamento Europeo que anteriormente no se tenía en cuenta en este procedimiento. La segunda novedad más destacable aún es la introducción en el párrafo segundo de esta disposición de la posibilidad de adopción de medidas restrictivas que se dirige a particulares (contra “personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”) llegando de esta manera a colmar una laguna que el TJCE había puesto de relieve al apreciar falta de fundamento jurídico en los asuntos *Kadi* y *Al Barakat*<sup>35</sup>. Esta disposición clave

se adapta de esta manera a la evolución de las sanciones inteligentes adoptadas por el Consejo de Seguridad.

En cuanto al art. 75 TFUE rige esencialmente, como el art 60 TCE, que hemos mencionado anteriormente para los movimientos de capitales, aunque en la práctica apenas ha sido utilizado al parecer. Como novedad, su texto es más detallado en cuanto al proceso de adopción de las medidas restrictivas mediante reglamentos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y describe y delimita las operaciones financieras que puede abarcar.

## 2. La vulneración de los Derechos Humanos

Teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos, las sanciones proceden de las Resoluciones del Consejo de Seguridad y después de la adopción de una Decisión PESC mediante la “pasarela” del art. 215 (o anteriormente por otro medio de los que hemos visto antes), generalmente ha dado lugar a dictarse por el Consejo un Reglamento CE/UE que establece las reglas y la forma en que deben de cumplirse estas sanciones o medidas restrictivas que conciernen a particulares presuntamente responsables de haber financiado grupos terroristas o actividades terroristas en relación con grupos tales como *Al Qaeda*. Estas personas pueden verse embargados de todos sus bienes y llegar a situaciones difíciles y que pueden ser totalmente injustas, pongamos por ejemplo el caso de que la identificación de la persona sea errónea, u otras circunstancias que llegan a producir una vulneración de sus derechos fundamentales.

Pueden estar en juego, pues, diversas facetas de los derechos fundamentales, desde la falta de tutela judicial efectiva, derecho de audiencia y de verificación suficiente de datos, derecho de recurrir en anulación un reglamento comunitario que se aplique en cumplimiento de una Resolución del CSNU, etc.

Se distinguen dos regímenes sancionadores en la UE y ambos persiguen la congelación y C-415/05 P, p. I-03331.

<sup>34</sup> Ver al respecto el comentario de AUVRET- FIN-CK, J. *op.cit.*, pp. 8-9.

<sup>35</sup> Sentencia de 3/9/2008 “Kadi” as.ac.C-402/05P

de fondos y demás haberes financieros de las personas físicas y jurídicas que están relacionadas con el terrorismo: por un lado existen las listas autónomas elaboradas por la propia UE pero cuyo origen está directamente relacionado con la obligación de lucha contra el terrorismo y, en particular, se basa en la Resolución del CSNU 1373(2001) y, por otro lado, el procedimiento que hemos visto el régimen jurídico que existe en la UE para dar cumplimiento a las sanciones establecidas por el CSNU (vía art. 215) es decir con el sistema de listado con actualizaciones periódicas<sup>36</sup>.

En el procedimiento autónomo de la UE el Consejo de la UE decide por unanimidad sobre la inclusión o no de las personas de la lista, pero hay una autoridad competente que adopta la decisión con estas y basada en pruebas e indicios serios y creíbles. Aquí interviene esa autoridad nacional y el particular cuyos derechos están conculcados debe recurrir a nivel nacional ante tribunales y son ellos los que tienen que dar respuesta. La tutela judicial efectiva se ejerce a ese nivel.

En el nivel comunitario, el margen de las instituciones comunitarias es escaso en la medida en que no hagan más que trasladar las sanciones del CSNU contra *Al Qaeda* y su financiación al ámbito comunitario y las listas serán las gestionadas por las Naciones Unidas. A este nivel se han realizado progresos importantes después de las numerosas críticas vertidas contra la elaboración y determinación del listado teniendo en cuenta datos en su mayoría facilitados por los servicios de inteligencia de difícil o imposible comprobación dado su carácter secreto. Se ha incrementado la seriedad del proceso mediante la creación de órganos de vigilancia y actualización de listas, por comités subsidiarios al "Comité 1267". Es más, por una Resolución del CSNU 1904(2009) se ha creado un *Ombudsman*, reforzado en 2011, como Órgano independiente del "Comité 1267" y que recibe las demandas de las personas físicas o jurídicas del listado que solicitan su exclusión del mismo. Supone una mejora del sistema,

pero aun así si el *Ombudsman* recomienda la exclusión de la lista de los ciudadanos que hayan pedido su exclusión, no deja de ser el "Comité 1267" el que tiene la última palabra y puede mantenerlos en dicho listado.

A nivel comunitario el *asunto Kadi* es paradigmático de lo que puede llegar a ocurrir. Los *asuntos Kadi y Yusuf* dieron lugar a cierta polémica. Los dos habían recurrido en anulación contra el Reglamento 881/2002 del Consejo que implementaba una Resolución del CSNU con un régimen de sanciones contra *Al Qaeda*. En el Tribunal General se rechazaron sus pretensiones el 25 de septiembre de 2005 considerando que el procedimiento de NU no violaba el derecho a ser oído ni el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo apoyándose en el *ius cogens*<sup>37</sup>. Afortunadamente una de estas decisiones del TG, fue recurrida y el Alto Tribunal (TJCE) casó esta sentencia el 3 de septiembre 2008 estimando que el ordenamiento comunitario es autónomo y que la legalidad del Reglamento del Consejo 881/2002 debía dilucidarse en el marco del sistema interno de garantía de los Derechos fundamentales existente en la UE con independencia del origen internacional de las obligaciones implementadas, constatando que el sistema de sanciones contra *Al Qaeda* conculcaba el derecho de defensa de los recurrentes y en particular su derecho a ser oído y su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo<sup>38</sup>.

Ello ha dado lugar a reformar el procedimiento europeo para que la Institución revise su Decisión para la renovación de la lista de personas determinadas por el "Comité 1267" que pueden presentar sus alegaciones ante la Comisión Europea dando lugar a que ésta deba revisar su Decisión después de su valoración y a la vez debe transmitir dichas alegaciones al "Comité 1267". Afortunadamente, y pese a ello, la sentencia *Kadi III* del TG de 30 de septiembre de 2010 interpretó que la sentencia del TJUE de *Kadi II* le obligaba a aplicar sin matices el estándar europeo de protección de los derechos fundamentales al procedimiento por el que se implementaban en la Unión las sanciones contra *Al Qaeda*. Y en esta misma línea estimó que las acusaciones contra el recurrente tenían un carácter demasiado

37 Ibidem, pp. 1579-1580.

38 Ibidem.

36 HINOJOSA MARTINEZ, L. y PEREZ BERNARDEZ, C. "El derecho de tutela judicial efectiva en el Derecho Europeo y las sanciones contra *Al Qaeda*", en *Estudios de Derecho internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tomo II, pp. 1568 - 1603. En particular pp.1574-1581.

general y que no se le había proporcionado las pruebas que le servían de fundamento. En consecuencia el recurrente no había podido articular eficazmente su defensa ni preparar adecuadamente un recurso ante la jurisdicción europea<sup>39</sup>.

En el ámbito de las sanciones autónomas, es decir las sanciones decididas sin tener su origen en sanciones del CSNU, por tanto, las decididas por la propia UE, desde su decisión el Tribunal de Justicia también ha insistido en preservar el derecho de tutela judicial efectivo.

### 3. Conclusiones

Podemos ver que la evolución reciente de las sanciones internacionales en la lucha contra el terrorismo internacional se ha ido ampliando notablemente desde las sanciones impuestas

a los Estados, a sanciones que contemplan directamente a las personas físicas terroristas. La pasarela del art. 215 TFUE que introduce las sanciones en el derecho de la UE, contempla ahora también esta novedad de las sanciones a particulares. Esta lucha ha dado lugar a avances importantes en la persecución de la financiación del terrorismo, pero comporta a la vez los riesgos de conculcar los derechos humanos de las personas incluidas en las listas elaboradas por Naciones Unidas o en las establecidas en la propia Unión Europea cuando acoge las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad o cuando afecta al ámbito económico comercial que pertenece a su ámbito competencial exclusivo. Es de destacar que el TJUE a la hora de determinar si los derechos humanos de personas que están comprendidas en las listas de la ONU utiliza criterios y un nivel de protección de los Derechos Humanos propios de la UE, por tanto, más elevado que los niveles alcanzados en la ONU.

### Referencias bibliográficas:

AUVRET-FINCK, J. (2003). "Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des Droits de l'homme dans le monde". *RTDE*, nº 1, pp. 1-21.

BANIFATEMI, Y. (2002) "La lutte contre le financement du terrorisme international". *AFDI*, pp. 103-128.

HIONJOSA MARTINEZ, L. (2008). *La financiación del terrorismo y las Naciones Unidas*. Madrid: Tecnos.

HINOJOSA MARTINEZ, L. y PEREZ BERNARDEZ, C. (2012). "El derecho de tutela judicial efectiva en el Derecho Europeo y las sanciones contra Al Qaeda", en *Estudios de Derecho internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tomo II. Madrid: Tirant lo Blanch, pp. 1568 - 1603.

Resolución del CSNU 1267(1999) Doc. S/RES/1267 de 15 de octubre de 1999.

Sentencia de 3/9/2008 "Kadi" as.ac. C-402/05P y C-415/05 P. p. I-03331.

---

39      Ibidem.

## LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y LA REGULACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

*JOSÉ MARÍA AGUILAR GONZÁLEZ<sup>40</sup>*

**Resumen:** La prostitución genera, desde el punto de vista económico, una serie de externalidades negativas entre las que se encuentra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual. La persecución de este delito debe configurarse como una prioridad en el ámbito de las instituciones europeas y para ello sería necesario, entre otras cuestiones, armonizar la regulación de la prostitución en todos los países de la UE. La diversidad de modelos genera determinados efectos en el tráfico de seres humanos y en su persecución. El artículo analiza ese efecto externo negativo generado por la actividad y presenta una comparativa de dos modelos de regulación de la prostitución: el modelo sueco, denominado prohibicionista, y el modelo holandés, denominado regulacionista, todo ello con el fin de reflexionar sobre la necesidad de una armonización legislativa que elimine o reduzca, si ello es posible, la externalidad mencionada.

**Palabras clave:** prostitución, tráfico de seres humanos

**Summary:** From the economic point of view, prostitution generates negative externalities, including trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation. The prosecution of this crime should be a priority within the European institutions, and it would be necessary, among other things, to harmonize the regulation of prostitution in all EU countries. The diversity of models has certain effects on human trafficking and persecution. This paper analyzes the negative external effect generated by the activity and presents a comparison of two models of regulation of prostitution: the Swedish model, so called prohibitionist, and the Dutch model, so called regulationist, in order to reflect on the need to a legislative harmonization to reduce or eliminate, if possible, this externality.

**Keywords:** prostitution, human trafficking

---

<sup>40</sup> Profesor de Análisis Económico del Derecho y de Principios de Economía, UCM y Universidad Carlos III de Madrid.

## Introducción

Desde el punto de vista del análisis económico del derecho, la razón para regular la prostitución es la posible generación de lo que en la jerga económica se denomina *externalidades negativas*<sup>41</sup> que hacen necesaria una reflexión sobre los enfoques legales de esta actividad. Estas externalidades son varias, pero la más grave es la prostitución de menores y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (en adelante, TSH). Por la naturaleza oculta del tráfico humano y de la mayoría de los mercados de prostitución es muy difícil saber qué proporción de personas que ejercen la prostitución trabajan voluntariamente en ésta y qué proporción lo hacen por coacción. Este trabajo pretende aproximarse al fenómeno de la TSH asociada a la prostitución. Se analizarán brevemente dos modelos de regulación de la prostitución para intentar conocer si tienen incidencia en la prevalencia de la TSH. En caso de que algún modelo tuviese una incidencia significativa en la prevalencia de este delito, la armonización de las legislaciones en esta materia debería ser el siguiente paso a estudiar con el fin de reducir las cifras asociadas a este fenómeno.

## 2. El delito de TSH y la regulación de la prostitución

*Eurostat* ofrece información estadística sobre las víctimas de tráfico humano identificadas o presuntas víctimas. Los datos, en una primera aproximación, no muestran una tendencia clara en función de cada sistema legislativo. En sistemas en los que la prostitución es legal se pueden encontrar cifras elevadas del número de víctimas de tráfico humano y de explotación sexual, como en los Países Bajos, con un valor de 6 víctimas por 100.000 habitantes en 2010, hasta cifras bajas como las de Hungría, país en el que el número de víctimas fue de 0,1 por

<sup>41</sup> Se dice que hay una externalidad cuando el consumo o la producción de un bien o un servicio tiene un efecto sobre un tercero que no participa en el consumo o la producción de ese bien o servicio. Si el efecto es negativo, es decir, genera un daño en un tercero, se dice que la externalidad es negativa.

100 000 ese mismo año. En sistemas en los que la prostitución es ilegal, las diferencias son similares. Por ejemplo, Rumanía presenta cifras altas, con un 5,4 por 100 000 en 2010 y Lituania las más bajas (0,1). Por último, en sistemas en el que se sólo se penaliza al proxeneta clásico, podemos encontrar elevadas cifras en Bulgaria o España (5,7 y 4,3 víctimas por cada 100 000 habitantes respectivamente, en 2010) y más bajas en Portugal o Eslovaquia (0,1 y 0,7 respectivamente)<sup>42</sup>. Aunque estas cifras no sean concluyentes, algunos estudios, como el de Jakobsson y Kotsadam (2013), llegan a la conclusión de que el tráfico de personas para su explotación sexual es menos prevalente donde la prostitución es ilegal y más prevalente donde la prostitución está legalizada. Para saber si, efectivamente, una legislación relacionada con la prostitución supone un cambio de tendencia en el número de delitos de tráfico de personas para su explotación sexual en el sentido que señalan Jakobsson y Kotsadam, habría que analizar una modificación legislativa determinada en un país y observar los cambios de tendencia en el número de este tipo de delitos en ese mismo país.

## 3. ¿Prohibición o legalización? Una comparativa de dos modelos

Varios países europeos modificaron la legislación sobre la prostitución a finales del siglo pasado y principios de éste. ¿Qué efecto han tenido estas modificaciones sobre la TSH con fines de explotación sexual?

### 3.1 Prohibición: Suecia

En 1998 el gobierno sueco legalizó la venta de servicios sexuales y criminalizó la compra de tales servicios. Desde ese momento, se considera oficialmente a la prostitución como una forma de violencia sexual contra las mujeres y los menores. La sanción, por tanto, se dirige al demandante de estos servicios. Como resultado de esta política el número de prostitutas que trabajaban en la calle disminuyó

<sup>42</sup> Eurostat (2013). *Trafficking in human beings*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

considerablemente en las grandes ciudades<sup>43</sup>. Algunas fuentes estiman que el número total de prostitutas en Suecia disminuyó de 2 500 en 1999 a 1 500 en 2002<sup>44</sup>. Es complicado, sin embargo, tener una idea del efecto de esta medida en la prostitución “de interior”. Hay que tener en cuenta que en 2001 sólo el 26% de las prostitutas de Suecia trabajaba en la calle; el resto lo hacía en emplazamientos “no visibles” del mercado. Es posible que esta medida haya provocado un desplazamiento de la prostitución de calle a la interior, generando un incremento de este tipo de prostitución en detrimento de la primera debido, en primer lugar, a la propia norma, que ha ahuyentado a las prostitutas al criminalizar a sus clientes y, en segundo lugar, por la “revolución técnica” que ha supuesto Internet, reduciendo los costes de información y ampliando el mercado a nuevos vendedores y compradores. Gripenlöf, (1991-2002) sin embargo, considera que no hay evidencia de este desplazamiento. Estudios de la Universidad de Goteburgo indican que el porcentaje de mujeres que se prostituyen a través de Internet permanece estable en un 80% y que el posible desplazamiento se debe a la evolución tecnológica y no a la norma que prohíbe la prostitución<sup>45</sup>.

En cuanto a las externalidades, los datos indican que el TSH con fines de explotación sexual se ha reducido notablemente<sup>46</sup> en Suecia. Los informes de los años 2003 y 2004 del *National Rapporteur for Trafficking in Women at the National Criminal Investigation Department*, indicaban que había síntomas claros de que la ley tenía efectos directos y positivos en la limitación del TSH para fines de explotación sexual<sup>47</sup>. La estimación del porcentaje de mujeres que fueron víctima de este delito en Suecia durante ese periodo era significativamente menor que en los países de su entorno en los que no se prohibía la compra de servicios de prostitución.

Según testimonios de las víctimas, los proxenetas y los traficantes prefieren desviar las mujeres objeto de tráfico humano hacia

países como Dinamarca, Alemania, Países Bajos y España, en las que las condiciones del mercado son preferibles debido a las normas relacionadas con la prostitución. Los traficantes buscan aquel mercado en el que los costes de introducir el “producto” sean menores y las condiciones para obtener beneficios mejores. Si el gasto en servicios de prostitución por el descenso de la demanda en Suecia es menor en comparación con otros países, el traficante, intentando maximizar el beneficio, buscará mercados más lucrativos. La norma sueca actúa, en este sentido, como disuasión.

### 3.2 Legalización: el caso de los Países Bajos

Desde 2000 la prostitución en los Países Bajos está regulada y permitida, siempre y cuando se atenga a las normas establecidas. El intercambio de sexo por dinero es entendido como una forma de trabajo que puede ejercerse en distintos ámbitos. Las prostitutas tienen los mismos derechos que el resto de trabajadores. De este modo, la relación contractual entre el empleador y la prostituta opera bajo el ámbito del derecho privado y del derecho laboral.

La norma, sin embargo, ha recibido numerosas críticas. En primer lugar, la falta de armonización legislativa al ceder las competencias a los municipios en cuanto a la regulación de la prostitución ha generado una intensa movilidad de las prostitutas de una ciudad a otra. Esto dificulta la lucha contra la explotación y el TSH. Por otro lado, se ha criticado que la norma ha perjudicado sobre todo a las prostitutas inmigrantes, ya que se ha producido una duplicación de su ilegalidad: no sólo son inmigrantes ilegales sino también prostitutas ilegales. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las prostitutas en los Países Bajos son extranjeras. Como consecuencia de esta doble ilegalidad las prostitutas inmigrantes tienen que trabajar en el mercado negro de la prostitución, invisible y no regulado, bajo condiciones socio-sanitarias deficientes y más expuestas a la explotación<sup>48</sup>. Se ha criticado que estas consecuencias son contradictorias con el espíritu y los objetivos de la norma que, entre otros, eran mejorar las condiciones del trabajo sexual, apartar a las prostitutas de la esfera criminal y conseguir

43 Sosialstyrelsen, *Känedom om prostitution* 2003, SoS-rapport -03, s 24. Working Group on the Legal Regulation of Sexual Services (2004)

44 Ekberg (2004)

45 Ekberg, *Op. cit*

46 Friesendorf (2007), Bindel y Liz (2003)

47 Ekberg, *Op cit*. p.1199

48 Tampep VI (2004, p. 137)



eliminar el estigma social de la prostitución<sup>49</sup>.

Daalder (2007), realiza una evaluación del efecto de la normativa en el mercado de la prostitución. Según este estudio, la oferta y la demanda de prostitución disminuyó en los Países Bajos, pero no considera que fuera debido a la nueva normativa, sino que la disminución de la demanda pudo tener su origen, entre otras causas, en el deterioro económico y el crecimiento del consumo de sexo por Internet.

La nueva normativa, sin embargo, sí habría tenido incidencia en el descenso de la demanda de servicios sexuales debido a la disminución de la variedad de la oferta originada por el incremento en el nivel de cumplimiento de la ley en el mercado de la prostitución. Este incremento podría haber aumentado la dificultad para conseguir un empleo en el mercado de los servicios sexuales a aquellas las mujeres sin permiso de residencia.

En cuanto al efecto de la normativa sobre el TSH con fines de explotación sexual, las estadísticas sugieren que se ha incrementado considerablemente, aunque es una cuestión que necesita de un estudio en más profundidad. Según los datos del *Octavo Informe sobre Tráfico de Seres Humanos* del *National Rapporteur on Trafficking in Human Beings* de los Países Bajos<sup>50</sup> y del *Estudio sobre la legislación nacional sobre prostitución y el tráfico de mujeres y niños* del Parlamento Europeo,<sup>51</sup> la tendencia en número de casos/sospechosos de delitos de TSH para la explotación sexual ha sido ascendente desde 1998 hasta 2007. En 1998 el número de casos/sospechosos fue de 134, aumentando hasta 281 en 2007. Sin embargo, a partir de esta fecha la cifra ha descendido hasta situarse en 130 casos en 2009. La evolución de los datos sobre víctimas de TSH para fines de explotación sexual, sin embargo, son más alarmantes. Si el número de víctimas en 1998 fue de 228, once años más tarde ha aumentado casi en un 300% hasta situarse en 909 víctimas. En la figura 1 se ha representado la evolución de estos datos<sup>52</sup>.

49      Íbid, p138

50      National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2010).

51      Transcrime *Op. cit.*

52      Se ha añadido una línea de tendencia polinómica (de orden 3 en ambos casos) para visualizar de manera más clara la evolución de las cifras. La línea vertical

No obstante, estudios como el de Daalder (2007) advierten que es muy complejo saber qué prostitutas trabajan voluntariamente y cuáles no, por lo que es imposible pronunciarse sobre el porcentaje de mujeres que trabajan bajo coacción. El estudio de Daalder no encuentra indicios de prostitución involuntaria. Tan sólo un 8% de las prostitutas en los Países Bajos, según este trabajo, comenzaron su trabajo bajo alguna forma de coacción. A pesar de ello, tanto los datos de *National Rapporteur on Trafficking in Human Beings* (2010), como los de *Transcrime* (2005), confirmados por las últimas las estadísticas de Eurostat<sup>53</sup>, muestran que el nivel de tráfico humano para fines de explotación sexual es muy elevado en los Países Bajos. El argumento de Jakobsson y Kotsadam (2013) es consistente con las estadísticas: si el traficante puede elegir sin costes relativamente altos el destino de las víctimas del tráfico humano elegirá el mercado más lucrativo. En el mismo sentido, Cho, Dreher y Neumayer (2013), consideran que la despenalización de la prostitución produce dos efectos: por un lado, un *efecto producción* que supone una expansión del mercado de la prostitución y por lo tanto del TSH con fines de explotación sexual; y por otro un *efecto sustitución* que reduce la demanda de prostitutas objeto de TSH por la de prostitutas con residencia legal en el país. En el caso de los Países Bajos, el efecto producción habría sido predominante, lo que explicaría el aumento del TSH<sup>54</sup>. Hay que tener en cuenta, no obstante, que, en la nueva regulación de los Países Bajos, la administración concede licencias a determinados establecimientos si reúnen una serie de condiciones y que estos establecimientos son objeto de controles periódicos por parte de las autoridades para comprobar que efectivamente se cumplen esas condiciones. En la mayoría de las ocasiones este control lo lleva a cabo la policía por lo que ésta puede obtener más información y mejorar la eficacia de la lucha contra la TSH lo que podría explicar el aumento en la identificación de víctimas de TSH.

roja señala el año de la modificación legislativa.

53      Eurostat (2015).

54      Y el efecto sustitución habría perjudicado la situación de las prostitutas inmigrantes sin permiso de residencia en los términos mencionados.

#### 4. Conclusiones

Como se ha presentado en este trabajo, en función del concepto de prostitución que adopte un sistema, el tratamiento legal de la compraventa de servicios sexuales es diferente. ¿Incide el modelo elegido en el número de personas víctimas del TSH? La investigación es, en este sentido, muy compleja ya que debido a la naturaleza de los servicios de la prostitución y del propio concepto de explotación, es muy difícil saber qué proporción de las personas la practican voluntariamente y qué proporción lo hacen bajo coacción. Las estadísticas de Eurostat y otros organismos no son concluyentes. Como se ha analizado, algunos estudios consideran que el TSH para su explotación sexual es más prevalente donde la prostitución es legal y menos prevalente donde es ilegal, debido, fundamentalmente, al efecto *producción*.

La armonización de legislaciones en este

sentido puede ser una buena herramienta para reducir este efecto producción generado por la legalización, lo que supondría extender el modelo sueco mencionado a todos los países en los que se ha detectado TSH. Pero si para luchar contra éste es necesario un mercado más transparente, la prohibición podría generar una opacidad derivada de la creación de mercados negros que dificultaría la detección de personas objeto de TSH con fines de explotación sexual. El modelo holandés sería, en este caso, más eficaz

En el trabajo se han presentado algunos datos estadísticos que parecen mostrar que no hay correlaciones concluyentes que permitan decantarnos por un modelo determinado. Reducir o eliminar las externalidades negativas asociadas al mercado de los servicios sexuales es un legítimo objetivo que, sin embargo, puede entrar en conflicto con la libertad individual o contractual. En este sentido, investigar sobre qué diseño normativo es el más adecuado es una tarea urgente si se pretende tal propósito.

#### Referencias bibliográficas:

Bindel, J. y Liz K (2003). *A Critical Examination of Responses to Prostitution in Four Countries: Victoria, Australia; Ireland; the Netherlands; and Sweden*. London: Child and Woman Abuse Studies Union, London Metropolitan University.

Cho, Dreher y Neumayer (2013). "Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?" *World Development* Vol. 41, pp. 67-82

Daalder, A.L. (2007). *Prostitution in The Netherlands since the lifting of the brothel ban [English version]*. The Hague: WODC / Boom Juridische Uitgevers.

Ekberg, G. (2004). "The Swedish law that prohibits the purchase of sexual services: Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings". *Violence Against Women*, 10(10), 1187-1218.

Eurostat (2013) (2015). *Trafficking in human beings*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Friesendorf, C. (2007). "Pathologies of security governance: Efforts against human trafficking in Europe". *Security Dialogue*, 38 (3), 379-402.

Gripenlöf, A. et al. (1991-2002). *Yearly reports from the Stockholm Police Prostitution Group*. Stockholm: The County Police of Stockholm.

Jakobsson, N y Kotsadam, A. (2013). "The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation." *European Journal of Law and Economics* 35(1): p. 21

Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países bajos (2005). *Dutch Policy on Prostitution. Questions and Answers 2005*. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Gobierno de los Países Bajos.

National Rapporteur on Trafficking in Human Beings (2010). *Human Trafficking – ten years of independent monitoring*. The Hague: BNRM

Tampep VI (2004). *Transnational AIDS/STD Prevention Among Migrant Prostitutes in Europe / Project, Final Report. June 2002-June 2004*, Tampep 6, Amsterdam.

Transcrime (2004), MON-EU-TRAF II. *A Study for Monitoring Trafficking in Human Beings in the European Union*, Transcrime Report no. 10, Transcrime, Trento.

Transcrime (2005). *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*. Parlamento Europeo.

Working Group on the Legal Regulation of Sexual Services (2004). *Purchasing sexual services in Sweden and the Netherlands. Legal Regulation and Experiences*. Dutch Ministry of Justice and Public Affairs Report Series 2004.

## UNIFIL: ¿UN DISCRETO ÉXITO DE LA UE EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ?

*JAVIER LION BUSTILLO<sup>55</sup>*

**Resumen:** La Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL) constituye desde su creación en 2006 uno de los mayores esfuerzos europeos en misiones de mantenimiento de la paz. A pesar de no tratarse formalmente de una misión de la UE, su composición se basa fundamentalmente en contribuciones europeas. Este gran esfuerzo se explica por la importancia que la UE otorga a factores como la estabilización del Líbano, el reforzamiento de la seguridad de Israel o el mantenimiento del alto el fuego en el área. Once años después del despliegue de la nueva FINUL, los resultados deben valorarse de manera positiva, dada la ausencia de notables episodios de violencia, a pesar de lo cual subsiste un elevado nivel de críticas. Una explicación podría encontrarse en la distancia entre las expectativas generadas por un mandato poco realista y las escasas posibilidades de cumplirlo. Igualmente, la limitada visibilidad de la UE ha contribuido a convertir a esta misión en un éxito “discreto”.

**Palabras claves:** FINUL, operaciones de mantenimiento de la paz, Unión Europea

**Summary:** The United Nations Interim Force for Lebanon (UNIFIL) has been, since its inception in 2006, one of the largest European efforts in peacekeeping missions. Despite not being formally an EU mission, its composition is based mainly on European contributions. This great effort is explained by the importance that the EU gives to factors such as the stabilization of Lebanon, the strengthening of the security of Israel or the maintenance of the ceasefire in the area. Eleven years after the deployment of the new UNIFIL, the results should be assessed positively, given the absence of notable episodes of violence, despite which a high level of criticism remains. An explanation could be found in the distance between the expectations generated by an unrealistic mandate and the scant possibilities of fulfilling it. Likewise, the limited visibility of the EU has contributed to turning this mission into a “discrete” success.

**Keywords:** UNIFIL, peacekeeping missions, European Union

---

55 Profesor asociado, UCM y Universidad Pontificia de Comillas.

## 1. La creación de la nueva FINUL

La FINUL constituye una de las operaciones de paz de Naciones Unidas con una mayor duración, siendo desplegada en 1978 a raíz de la ocupación israelí del Líbano meridional en la llamada Operación Litani, destinada a impedir las actividades de las guerrillas de la OLP en la frontera entre ambos países. Sin embargo, ninguno de los contendientes abandonó el área de operaciones y continuaron desarrollando sus acciones armadas, causando un alto número de bajas entre los cascos azules. La Operación israelí Paz en Galilea (1982) destruyó la capacidad militar de la OLP en la zona, pero fue reemplazada por las milicias chiíes (especialmente *Hezbollah*) que continuaron hostigando a las tropas israelíes (Thakur, 1987). Con la retirada israelí del sur del Líbano (2000), la FINUL pudo desempeñar nuevamente las labores típicas de una fuerza de interposición, pero los choques entre tropas israelíes y *Hezbollah* fueron bastante habituales. Precisamente, uno de estos incidentes (julio de 2006) condujo a una operación israelí de grandes proporciones que supuso el recurso masivo al bombardeo aéreo del Líbano meridional y a algunas acciones terrestres, en tanto que *Hezbollah* respondía lanzando cohetes sobre el norte de Israel.

Tras más de un mes de lucha, los dirigentes israelíes consideraron que la prolongación del conflicto no iba a aportar el objetivo deseado (la destrucción de la capacidad militar de *Hezbollah*), por lo que se abrió una negociación en la que los principales actores fueron Estados Unidos, Francia, Israel y el gobierno libanés (dominado por la pro-occidental Coalición 14 de Marzo). Todos estos actores compartían los objetivos de desarmar a *Hezbollah* y de reforzar la posición del 14 de Marzo. Sin embargo, las autoridades libanesas debían evitar cualquier imagen de colaboración con Tel Aviv (ya que dañaría su propia base electoral) y lo que deseaban era una fuerte presión tanto a nivel internacional como nacional sobre la milicia chií para conseguir su desarme por medios pacíficos. Mientras tanto, se debía lograr el despliegue del Ejército libanés en el sur y acometer tanto su reforzamiento como el de los cuerpos de seguridad afines y el de las milicias de los partidos del 14 de Marzo, de manera que

a medio plazo se lograra trastocar el equilibrio militar existente en el país, hasta entonces netamente favorable a *Hezbollah*. Por su parte, el gobierno Olmert exigía que se desplegara en el Líbano meridional tanto el Ejército libanés como una fuerza internacional de carácter robusto, compuesta por países de la OTAN o la UE, la cual debería garantizar la seguridad de la frontera, además de imponer el desarme de *Hezbollah* al sur del río Litani (e incluso en el conjunto del país), siguiendo una Resolución del Consejo de Seguridad que debía implicar la aplicación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Por su parte, Washington se inclinaba por respaldar la postura de fuerza israelí, en tanto que París era más sensible a las preocupaciones de las autoridades libanesas (Harel e Issacharoff, 2008).

En las distintas operaciones de paz que han tenido lugar en el Líbano, la presencia europea ha sido destacada, lo que se puede explicar por diferentes motivos, tales como su proximidad geográfica, el temor a verse afectados por la inestabilidad de la zona, posibles éxodos de refugiados, el deseo de crear un entorno de paz para Israel o consideraciones humanitarias. Sin embargo, tras la retirada de la Fuerza Multinacional en 1984 y las de las tropas francesas de la FINUL en 1987, parecía que los países europeos eran especialmente reticentes a retornar al escenario libanés, al tiempo que se mostraban bastante reacios a participar en operaciones de mantenimiento de la paz bajo la bandera de Naciones Unidas. De hecho, mostraban sus críticas ante la errática gestión que el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU hacía de este tipo de operaciones, poniendo en peligro la vida de los cascos azules (Lion Bustillo, 2012).

La negociación de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad constituyó un ejercicio de equilibrio entre los intereses israelíes y los de la Coalición 14 de Marzo, ya que un texto cercano a las demandas israelíes conduciría inevitablemente a choques armados entre los soldados libaneses (apoyados por tropas occidentales) y los milicianos de *Hezbollah*, con el probable resultado de una desintegración de las Fuerzas Armadas Libanesas y un retorno a un escenario similar al de la Guerra Civil en los años 70 y 80. Por su parte, una fuerza de Naciones Unidas poco robusta no impediría

el rearme de *Hezbollah* al sur del Litani y el retorno a los incidentes periódicos con Israel. El factor que inclinó la balanza del lado de las autoridades libanesas fue que aquellos países que apoyaban con más decisión las demandas israelíes (Estados Unidos, Reino Unido) no estaban dispuestos a participar en esa fuerza de interposición, mientras que quienes mostraban inicialmente una cierta voluntad de participación (Francia, Italia, España) descartaban al mismo tiempo el enviar a sus tropas a una probable misión de combate en la que tendrían que enfrentarse a un enemigo bien preparado. De ahí que exigieran garantías que sirvieran para salvaguardar la integridad de sus tropas, incluyendo la aceptación tácita por parte de *Hezbollah* de su despliegue. Asimismo, estas potencias no estaban demasiado interesadas en que su misión fuera percibida como una intervención “occidental” que pudiera generar hostilidad entre la población chií, recordando el nefasto precedente de la Fuerza Multinacional desplegada en Beirut entre 1982 y 1984. De ahí que optaran por emplear la bandera de la ONU, la cual siempre ha gozado de una mayor legitimidad incluso en el seno de organizaciones islamistas como *Hezbollah* (Lia, 1998). Finalmente, si la fuerza creada iba a quedar bajo el paraguas de la ONU, el problema radicaba en la escasa confianza que las potencias europeas tenían en el liderazgo político de dicha institución. De ahí que exigieran el que ésta dejara en sus manos la interpretación del mandato recibido, lo que implicaba igualmente el control de la operación a través de una estructura *ad hoc* (France Presse, 2006).

Sin embargo, para las autoridades israelíes y norteamericanas la resolución de la ONU no podía estar desprovista del carácter rígido que habían intentado imprimirle. Esto explica la evidente ambigüedad de la misma, ya que no quedó claramente dentro del Capítulo VI o del VII de la Carta de la ONU, sino en una situación intermedia sujeta a posteriores interpretaciones. En lo que había pleno acuerdo era en el carácter robusto de la fuerza, la cual debería estar dotada de unos 15.000 efectivos, incluyendo algunos armamentos de primer nivel para disuadir cualquier tipo de agresión o amenaza. A las unidades terrestres se les añadiría igualmente un contingente naval, el cual evitaría cualquier contrabando de armas

hacia *Hezbollah* por vía marítima (United Nations, 2006). Dada la preponderancia europea en la FINUL, su capacidad negociadora se vio fortalecida, aunque Washington y Tel Aviv han continuado presionándolos para que ajusten su interpretación del mandato recibido a sus puntos de vista.

## 2. Resultados de la misión

El despliegue de la nueva FINUL se llevó a cabo de forma pacífica y con un aceptable grado de cooperación de las partes, algo que ha caracterizado el desarrollo de la misión. Sin embargo, no han faltado ejemplos en los que tanto las Fuerzas de Defensa de Israel como *Hezbollah* han usado la amenaza de la fuerza para marcar líneas rojas sobre la acción de los cascos azules y para lograr de éstos una interpretación de su mandato más en sintonía con sus propios intereses. Esta tendencia se ha ido suavizando con el tiempo, pero en ocasiones se han producido rebrotes de tensión.

Así, en ocasiones algunos civiles libaneses (presuntos miembros de *Hezbollah*) realizaron ciertas demostraciones de fuerza para impedir algunas acciones de los cascos azules. También, grupos de civiles lanzaron en ocasiones piedras sobre vehículos de la FINUL mientras desarrollaban sus actividades de patrulla. Algunos depósitos con armas y otras infraestructuras de carácter militar pertenecientes a la milicia chií han sido descubiertos. Pero, en general, ésta ha optado por no mostrar en público su armamento y reconstruir su aparato militar al norte del río Litani, lo que ha evitado un abierto desafío hacia los cascos azules. Del lado israelí, en ocasiones algunos combatientes y vehículos han cruzado la frontera (Línea Azul), y en alguno de sus encuentros con los cascos azules les han apuntado con sus armas. Mientras tanto, su Fuerza Aérea realiza continuamente vuelos que vulneran el espacio aéreo libanés. En ocasiones, los aviones han realizado maniobras de combate frente a tropas y navíos de la ONU, generando situaciones de tensión. El capítulo más grave lo constituyó el bombardeo artillero de posiciones de la FINUL en enero de

2015, produciendo la muerte de un miembro del contingente español.

Un aspecto muy positivo ha sido que la FINUL ha colaborado en el despliegue del Ejército libanés al sur del Litani, contribuyendo así a reforzar la soberanía nacional y el control del gobierno de Beirut sobre la zona. La cooperación entre los cascos azules y las tropas libanesas es buena, pero resulta evidente que mientras para los primeros el objetivo principal radica en lograr el desarme de *Hezbollah* al sur del Litani, para muchos mandos libaneses la milicia chií constituye una fuerza de disuasión frente a las agresiones israelíes. En este sentido, la FINUL ha contribuido a la creación de una célula de enlace entre militares israelíes y libaneses con vistas a rebajar la tensión y a tratar los numerosos problemas. Pero esto no ha impedido el estallido de algunos incidentes violentos entre ambos actores con algunas víctimas mortales.

Por lo que respecta a incidentes entre combatientes israelíes y de *Hezbollah*, éstos han sido muy escasos y se han centrado en la zona de las Granjas de Shebaa, un territorio que el Líbano reclama como propio, en tanto Tel Aviv considera que pertenece al Golán sirio ocupado por Israel en 1967 y posteriormente anexionado. Esto no significa que las relaciones entre ambos actores hayan adoptado un tono más pacífico. Por el contrario, lo que parece es que han desplazado su enfrentamiento directo a la vecina Siria, aprovechando el vacío de poder allí existente. Así, algunos convoyes e instalaciones de la milicia chií situados en territorio sirio han sido atacados por la aviación israelí, justificando las autoridades de Tel Aviv estas acciones con el argumento de que se trataba de prevenir que aquélla adquiriera armas de tecnología avanzada. Por su parte, unidades de *Hezbollah* han ido tomando posiciones en las cercanías del Golán, intercambiando a veces disparos con tropas israelíes. El temor de Tel Aviv radica en la creación de un nuevo frente abierto de lucha contra Israel bajo el control de *Hezbollah* e Irán, mientras que *Hezbollah* y Siria consideran que Israel está tratando de ampliar su profundidad estratégica mediante un apoyo soterrado a las milicias salafistas que se hallan presentes en el Golán sirio. En general, ambas partes han tratado de que sus choques armados en

Siria no afecten al Líbano. Del lado israelí, esto podría producir bajas entre los cascos azules de la ONU, deteriorando las relaciones con los países de la UE. Por su parte, *Hezbollah* también teme ese efecto hipotético, además de que debería hacer frente a importantes críticas en el propio Líbano por poner en peligro su seguridad, de modo que su margen de actuación se ve reducido.

Asimismo, este clima de tensión se ha filtrado también a las relaciones israelo-libanesas. La cercanía de las Fuerzas Armadas de ambos países hace más probable el surgimiento de incidentes ante cualquier problema que surja. En este sentido, la propia política interna libanesa se ve afectada por ellos, ya que mientras los partidos de la Coalición 14 de Marzo (respaldada por Washington, Riad y París) buscan un acercamiento entre Beirut y Tel Aviv, la Coalición 8 de Marzo (apoyada por Teherán y en la que está integrada *Hezbollah*) mantiene una cultura política de resistencia. De hecho, algunos de sus dirigentes, como el actual Presidente de la República Michel Suleiman, consideran que la milicia chií constituye una fuerza de disuasión para garantizar la soberanía nacional en ausencia de unas Fuerzas Armadas que puedan desempeñar ese papel. Todo ello hace que cualquier intento de desarme de la misma (tal como prevé la Resolución 1701) resulte inaceptable para buena parte de la clase política libanesa y del Gobierno, el cual se sostiene mediante un delicado equilibrio entre ambas coaliciones. En definitiva, dicho desarme parece que sólo puede basarse en un consenso nacional previo que requeriría complejos acuerdos que incluirían cambios institucionales, régimen electoral, política exterior, etc. A falta de ellos (algo previsible ante la tensión regional existente), el mantenimiento del *statu quo*, la continuidad del Gobierno Hariri y el evitar un retorno al conflicto civil parecen ser unos objetivos lo suficientemente valiosos en sí mismos como para buscar su garantía a través de una política europea que parece ser consciente de que resulta muy difícil ir más allá. De hecho, las iniciativas saudíes en los últimos meses tratando de forzar la situación y de radicalizar la tensión interna no han sido bien recibidas por los dirigentes europeos, que prefieren asegurar la estabilidad en un momento en el que sus tropas encuadradas en

la FINUL podrían encontrarse en una situación de riesgo si una crisis seria afectara a la vida política libanesa y se produjera un retorno a la violencia.

### 3. ¿Por qué un éxito discreto?

En definitiva, la FINUL es una misión que ha contribuido positivamente a reducir de forma muy significativa el nivel de violencia en la frontera israelo-libanesa; ha permitido el despliegue en el Líbano meridional del Ejército de ese país, cooperando así con un fortalecimiento de sus instituciones de seguridad; ha generado un clima positivo en ese territorio, colaborando en tareas de reconstrucción, ayuda humanitaria y desarrollo económico; y ha ayudado igualmente (aunque de forma mucho más limitada) a que las aguas de la política libanesa se calmen en un momento de enorme tensión regional, si bien en cualquier instante puede rebrotar la tensión y el país no es inmune a estallidos de violencia de consecuencias imprevisibles. Todos estos aspectos constituyen notables logros en sí mismos. El problema es que no fueron en su día los objetivos esenciales establecidos en su mandato. En otras palabras, el mayor reparo que se puede poner a los resultados de la nueva FINUL es precisamente el contraste entre un mandato extraordinariamente ambicioso y unos resultados mucho más modestos.

La nueva FINUL fue creada en unas circunstancias históricas especialmente dramáticas, cuando la guerra de 2006 había caído en un punto muerto en el que ni Israel era capaz de lograr un resultado decisivo sin sufrir grandes pérdidas ni *Hezbollah* podía evitar un castigo notable tanto para sus propios recursos como para el propio Líbano meridional, lo que desdibujaba su imagen a escala nacional. En tales circunstancias, ambos contendientes mostraron tolerancia hacia el establecimiento de una fuerza de paz entre ellos. La relación de fuerzas en el Consejo de Seguridad era totalmente favorable a Israel, contando con una Administración norteamericana volcada en obtener una resolución que permitiera el desarme de *Hezbollah*, incluso si ello implicaba

el uso de la fuerza, el cual debería ser llevado a cabo por el Ejército libanés respaldado por tropas internacionales. Este contexto debería haber generado un cambio en los equilibrios de poder en el Líbano, de modo que los aliados de *Hezbollah* habrían abandonado a este partido, el cual debería haber aceptado su desarme o arriesgarse a una confrontación en una posición de debilidad. Sin embargo, la falta de una victoria militar concluyente por parte israelí y los graves daños causados por sus operaciones militares movilizaron a una parte importante de la sociedad libanesa en defensa de su país, colocando en una situación muy complicada a la Coalición 14 de Marzo, cuya cercanía a Washington la hacía aparecer cercana a Tel Aviv.

Esta realidad fue percibida por aquellos países que estaban dispuestos a desplegar tropas en el Líbano meridional, pero sólo con la condición de que tales fuerzas no acabaran convirtiéndose en una misión occidental destinada a desarmar por la fuerza a la milicia chií. Ello condujo a que el mandato de la nueva FINUL moderara algo sus objetivos. Pero éstos siguieron siendo demasiado ambiciosos, ya que Estados Unidos deseaba que la salida de las tropas israelíes del Líbano no cobrara la apariencia de una derrota, por lo que era importante subrayar la idea de que la nueva FINUL se hallaba comprometida con el desarme de *Hezbollah*. En otras palabras, la nueva FINUL poseía ya desde su origen un mandato poco realista, de tal manera que su cumplimiento íntegro resultaba imposible en la práctica. En realidad, las potencias europeas participantes debieron desarrollar una sutil labor diplomática para garantizar el mantenimiento de la misión, que se hizo a partir de una reelaboración de los objetivos previstos, adoptando un enfoque mucho más realista, dada la notable experiencia previa de algunos de esos países (especialmente Francia e Italia) en el escenario libanés.

Si uno de los objetivos de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE consiste en otorgar a la Unión una mayor visibilidad como actor internacional, en el caso libanés la renuncia a emplear la bandera europea y escoger en su lugar la de la ONU indica a las claras el temor a ser percibida como una fuerza “occidental” o neoimperial vinculada a Israel.



Al mismo tiempo, los países participantes han abierto canales de comunicación con figuras políticas aliadas de *Hezbollah*, tratando de dar la imagen de que la UE no desea cambiar los equilibrios de poder en el país y de que no se busca un desarme por la fuerza de la milicia chií. Todo esto ha generado un *modus vivendi* que ha permitido alcanzar algunos objetivos deseados por las potencias europeas, sin correr riesgos de verse envueltas en incidentes armados, ya que se deseaba a toda costa el evitar una situación similar a la de la FMN en los años 80.

#### 4. Conclusiones

Podemos decir que la existencia de un mandato excesivamente ambicioso en sus objetivos y el propio perfil bajo adoptado a propósito por las potencias europeas son los dos factores que explican el carácter discreto

de esta misión y la escasa repercusión de sus resultados en la opinión pública. De hecho, esas altas expectativas generadas en el mandato explican la valoración bastante negativa que es habitual que se encuentre en los medios de comunicación israelíes, ya que la realidad en el Líbano meridional está lejos de generar el desmantelamiento de la milicia de *Hezbollah*, lo que ha llevado a algunos dirigentes israelíes a demandar la retirada de los cascos azules. En definitiva, la nueva FINUL ha vuelto a demostrar que se trata más de una fuerza de gestión de crisis que de una misión capaz de construir la paz. Pero ello no debe inducirnos a minusvalorar la importancia de sus resultados. Simplemente indica que las condiciones para construir la paz no están maduras y que mientras tanto resulta positivo el evitar nuevas explosiones de violencia que podrían tener efectos enormemente desestabilizadores en una región que vive un período crítico. En ese sentido, la contribución europea resulta muy apreciable, por lo que podemos considerarla un notable éxito de la diplomacia europea en el Próximo Oriente.

#### Referencias bibliográficas:

France Presse. "La France Avertit qu'Elle n'Enverra pas des Soldats au Liban sans Garanties", 15/08/06.

Harel, Amos y Avi Issacharoff. 2008. *34 Days: Israel, Hezbollah, and the War in Lebanon*. New York: Palgrave Macmillan.

Lia, Brynjar. 1998. 'Islamist Perceptions of the United Nations and its Peacekeeping Missions: Some Preliminary Findings.' *International Peacekeeping* 5(2):38-63.

Lion Bustillo, J. (2012). ¿Por qué participan algunos Estados europeos en operaciones de paz en el Líbano? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (24):1-36.

Murphy, Ray. 2007. *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thakur, Ramesh. 1987. *International Peacekeeping in Lebanon. United Nations Authority and Multinational Force*. Boulder: Westview Press.

United Nations. (2006). SC Resolution 1701.

## TERRORISM: CONFLICT FACTORS AND SDGS.

### THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION

*ARMANDO ALVARES GARCÍA JÚNIOR<sup>56</sup>*

**Resumen:** La pobreza y las violaciones de los derechos humanos y laborales constituyen un caldo de cultivo para la radicalización que, en muchas ocasiones, puede conducir al terrorismo. La cláusula social incorporada por la Unión Europea en sus acuerdos de libre comercio desde 1995 no es eficaz para evitar esos problemas por diversas razones señaladas en esta investigación.

**Palabras clave:** cláusula social, derechos humanos, pobreza, terrorismo, Unión Europea

**Summary:** Poverty and violations of human and labor rights are a «breeding ground» for radicalization that, in many cases, can lead to terrorism. The «social clause» incorporated by the European Union in its free trade agreements since 1995 is not effective to avoid these problems for various reasons identified in this investigation.

**Keywords:** social clause, human rights, poverty, terrorism, European Union

---

<sup>56</sup> Profesor de Derecho Internacional y de Derecho Internacional del Comercio de la Universidad Internacional de la Rioja

## 1. Previous clarifications

Terrorism arises where there is poverty, despair and lack of perspective. The definition of terrorism is still controversial but, in a general way, encompasses the direct use (or threat of using) violent means of action against civilians and civilian objectives to achieve certain objectives of political nature.

Poverty generates discontent, radicalization of ideas and opinions and, in certain cases, is the basis of terrorism. However, it is not the only element (indeed, some poor and iniquitous regions of the planet such as Latin America, are not plagued with terrorist movements). On the other hand, some studies indicate that the support to a violent attack towards certain civilian objectives does not diminish in function of better living standards (or higher income)<sup>57</sup>. Many terrorists (and people who support terrorism) do not come from poor social strata. Poverty, rather, in some societies, could serve as a “kind of flag” for a political cause that justifies the perpetration of violent acts against civilian and civilian targets (empirical studies show that it would be more appropriate to say that what triggered the violent acts would be the deterioration in the economic opportunities of the most educated groups)<sup>58</sup>.

When social inequalities are reduced through inclusive economic development, terrorism based on economic differences is mitigated. However, some groups persist because they have another objective as mobile (this is the case of the Royal Republican Irish Army, of Catholic affiliation, and the Force of Loyal Volunteers, of Protestant affiliation).

This paper recognises the important role played by welfare, justice and freedom in terrorism issue, but does not analyse all the interconnections between them. By the way, it is undeniable that poverty and habitual violations of human rights is a fertile field for radicalisation<sup>59</sup>. In other terms, the perception

of welfare, justice and freedom is not equal by all members of society<sup>60</sup>.

Some authors<sup>61</sup> affirm that, in a general way, terrorism is associated with civil liberties (freedom to express opinions, beliefs, enjoy a certain personal autonomy with respect to the state, develop institutions and self-organised as a civil society). For others<sup>62</sup>, the issue is circumscribed to political freedoms<sup>63</sup>. Societies with very restricted or very broad political freedoms are less prone to face terrorist acts than societies with intermediate levels of freedom. This occurs because in societies with extensive civil liberties, terrorism as a form of political expression is reduced to its minimum expression, inasmuch as the social environment offers alternative ways of manifestation and institutional participation. However, there is always the possibility that some terrorist groups consider the institutional mechanisms of participation inadequate (and continue to perpetrate their violent acts). In the opposite direction, in dictatorial regimes, terrorism would be hampered by the repressive nature of the regime, which would increase the costs of planning and executing terrorist acts. Societies with intermediate level of political freedom are the most prone to suffer terrorist acts<sup>64</sup>.

The terrorist usually has a level of awareness and high political commitment to a cause. In addition, he considers it (or perceives it) as “just”. The perception of injustice - and in this point, labor exploitation and violation of human rights<sup>65</sup> have much to say - and the impossibility of changing certain social and institutional structures, lead to a hardening of a set of principles, known as “supreme values”<sup>66</sup>. This set of values would represent the “correct vision” of the world (*e.g.*, communist proletariat in the extinct Soviet Union; national socialist Aryan, in the 1930s Germany; etc.)<sup>67</sup>. Anyway, History points out that the most fertile field in «ideologies with supreme values» has been the religious one<sup>68</sup>.

The perception of inequality, generated (or not) by poverty, is the factor that seems to

57 Vorsina, Manning, Fleming, Ambrey, Smith, 2017, pp. 1066-1086.

58 Falk & Zweimüller, 2005, pp. 61-88. This condition had been verified in Palestine (before the «Intifada» of the 1988) or in Germany (in the period 1996-1998). On the other hand, the successful implementation of economic and social development programs (projects in education, health, housing, infrastructure, etc.) has played an important role in reducing tensions between Catholics and Protestants in Northern Ireland.

59 Audi, 1971, pp. 45-99.

60 Blankenship, 2018, pp. 381-409.

61 Krueger & Maleckova, 2003, pp. 119-144.

62 Abadie, 2004, pp. 201-213; Abadie, 2006, pp. 50-56.

63 Cragin & Chalk, 2003, pp. 124-134.

64 Magen, 2018, pp. 111-125.

65 Smith, 2018, pp. 78-137.

66 Korstanje, 2018, pp. 127-151.

67 Bernholz, 2004, pp. 317-333.

68 Corlett, 2003, pp. 217-232.

partially catalyse terrorism<sup>69</sup>. The fight against poverty mitigates, but does not eliminate, the pattern of terrorist activities, because often their roots can be ideological, without direct relation to economic conditions<sup>70</sup>.

Although the economy, by itself, does not deflate terrorist acts, there is no doubt that the sense of injustice is a common element in the different processes of radicalisation. In this sense, the promotion of human rights plays a fundamental role in mitigating the sources of tension in any society (human rights proclaim egalitarianism and reduces the sense of indeterminacy in social strata)<sup>71</sup>.

## **2. Sustainable Development Goals and conflict factors divide international society efforts**

There are many factors of conflict that generate instability in the current world. The institutions of global governance are not fully adapted to face some problems, risks and threats because they reflect in their structure an old international reality (of the end of the Second War).

These factors of conflict demand political, economic, technological and human efforts, the same ones that could be used to pursue the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and their diverse objectives. These complex issues that affect international society as a whole, require a collective and coordinated response (no singularly state will be able to confront them). This is one of the reasons why several voices argue in favour of global governance, especially at the institutional level. Some factors can mitigate the conflict. Two of them are, for example: a) education, with special emphasis for the 2012 United Nations proposal on Education for Global Citizenship<sup>72</sup> and b) promotion of human rights (field in which the

European Union has a clear global leadership, embodied in different forms and instruments) are two of them.

Unfortunately, international trade, one of the most interesting and traditional means used by European Union to promote human rights around the world (notably in developing countries), cannot effectively fulfil this role (through the incorporation, since 1995, of a standardised clause for the protection of human and labour rights: «social clause»)<sup>73</sup> in their bilateral free trade agreements with developing and less developed countries) because it does not tackle the basic principles of the economy: the entrepreneurial freedom to combine productive factors (including the labour factor) to maximise benefits. The conditions of economic misery to which millions of people throughout the world are subjected by large corporations and corrupt governments, tend to work as a “breeding ground” for dissatisfaction, radicalisation and, ultimately, in some cases, terrorism<sup>74</sup>.

It is very unlikely that International Society achieve, until 2030, the 17 SDGs and eliminate the factors of conflict that serve as a «breeding ground» for radicalisation and terrorism. The SDGs, in a certain way, «compete» for the political efforts and economic resources that the International Society needs to confront diverse issues that are equally global and that, perhaps, demand a more immediate response on their part, such as: the West-Russia relationship; the paralysis of the United Nations Security Council by the political powers; the overload of the international political, diplomatic and economic agenda; the rise/increase of nationalism in several states (with a potential impact on the trade protectionism); the geo-economics disputes; the dominance of the market by few companies; the change in the global energy matrix; the low economic growth; the low trade and capital flows; the high level of aversion to economic and financial risks; the crisis of the welfare state; the transmission of economic and financial crises; the fragmentation of the Financial International System; terrorism; religious radicalism; widespread social violence; organised crime; cybercrime; poverty; difficulty of access to food and to drinking water (increasingly scarce); public health (pandemics, etc.); environmental degradation; climate change / global warming; changes in the demographic

69 Regions with unequal income distribution and high concentration of income, such as Latin America, are not characterised by a massive presence of terrorists.

70 Pavón-Villamayor & Velázquez Roa, 2006, pp. 291-302.

71 An intermediate level of civil and political liberties is a scenario for some economic advantage terrorist groups. In this case, the commitment to a cause (that they consider fair) or the ideological and peer pressure play a important role (Cohen y Taylor, 2018, pp. 281-285).

72 [Alvares Garcia Júnior, 2018](#), pp. 150-161; Monaghan y Spreen, 2017, pp. 35-53.

73 [Alvares Garcia Júnior, 2016b](#), pp. 657-669.

74 [Blomberg, Hess y Weerapana, 2004](#), pp. 463-478.

structure; the increasing demand for meat and diverse products by a huge emerging middle class, especially in Asia (with the consequent pressure on the environment); institutional weakness (which hinders social development); injustices and inequities; tendency of value creation focused on innovation and talent management (difficult access to the labour market for individuals with lower academic and professional qualifications); the retirement of baby boomers; migration (especially forced migration, including the issue of refugees); robotisation and automation (which gradually replace the human being in various work activities), etc. If globalisation draws a hyperconnected and interdependent world in which risks, problems, challenges, threats and objectives are global, the response should be collective and coordinated.

### 3. The weakness of the international society to face the current problems

The United Nations, the International Monetary Fund<sup>75</sup> and the World Bank (institutions created by the Bretton Woods agreements), reflect the international reality of the end of the Second World War and present an important democratic deficiency. The International Society, with an increasingly dispersed power and a multipolar order that tends to instability, suffers the absence of a clear leadership by a State or by multilateral institutions of global governance (strong, really representative of the new international powers, that embody an equitable distribution of power and reflect a fair representation of these new actors). Furthermore, there is no clear perception of a strong political will to resolve conflicts through dialogue and effective coordination to counteract all challenges, threats and global problems identified (something that

<sup>75</sup> The lack of democracy and the loss of legitimacy of these institutions can intensify in the coming years without deep reforms that contemplate an equitable distribution of power and include the new international powers adequately. The probability of proliferating different initiatives that fragment the scenario, hindering collective and coordinated efforts is real. For example, the creation of the Development Bank of China, the Asian Investment Bank in Infrastructure or the New Development Bank reflect, in the economic-financial sphere, the need to look for an alternative way to the International Monetary Fund, which presents a scant equitable distribution of power.

presumably would prevent many of the current and coming conflicts)<sup>76</sup>. In addition to the improbable profound reforms of global governance institutions, two paths (there are others) are currently being emphasized in the long-term confrontation of many factors of conflict that disembody in radicalisation and, in many cases, in terrorism: education<sup>77</sup> and promotion of human rights<sup>78</sup>.

### 4. The promotion of human rights in the external action of the European Union. Social clause: limiting factors

The promotion of human rights in the external action of the European Union is conventionally enshrined (articles 2, 3.5 and 21.2 of the Treaty on European Union: TEU) in its common commercial policy (article 207 of the Treaty of Functioning of the European Union: TFEU) and in its development cooperation policy (article 208 TFEU)<sup>79</sup>. In the area of trade policy, the European Union intends to promote respect for human rights around the world (particularly in developing and less developed countries) through several instruments, including the incorporation<sup>80</sup> of a «social clause» (human rights protecting clause) in its bilateral free trade agreements<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> As History has pointed countless times, marginalisation and social exclusion are fertile fields for conflict, radicalisation and extremism (cooperation is also usually preventive of conflicts because they are almost always the result of a gradual process of deterioration of the conditions). About several issues can be consulted: Lutz y Lutz, 2017, pp. 232-234; Paust, 1987, pp. 41-58.

<sup>77</sup> Education unfortunately does not offer immediate solutions to current global problems, including terrorism. UNESCO's proposal for an Education for Global Citizenship (launched by the UN in 2012) is particularly interesting. Through it, a new way of seeing the world (environmentally sustainable and integrating cultural diversity) would be projected, creating a planetary critical consciousness (something supposedly capable of leading humanity towards new forms of cooperation and organisation, socially fairer and more democratic).

<sup>78</sup> Hoffman, 2004, pp. 932-955.

<sup>79</sup> Human rights are one of the fundamental values of the foreign policy of the European Union that, based on its universality and indivisibility, seeks to promote them around the world. About several issues can be consulted: McGhee, 2008, pp. 373-398.

<sup>80</sup> Alvares Garcia Júnior, 2017, pp. 3-18.

<sup>81</sup> Human and labor rights are not contemplated within the framework of the multilateral trading system of the World Trade Organisation. About this issue can be consulted Alvares Garcia Júnior, 2014, pp. 490-503. Al-

However, the social clause loses efficacy by various factors, such as: a) the political option of the European Union for constructive dialogues (with developing countries and less developed countries), instead of applying forceful sanctions (except in exceptional cases) to its trading and investment partners that violate human and labour rights<sup>82</sup>; b) the power of the entrepreneur/businessman to combine productive factors (especially the labour factor: low salaries, etc.) in a competitive environment (he has the decision-making power to allocate the economic, human and material resources available to maximise his benefits)<sup>83</sup>; c) the prioritization (by the social clause) for the right/freedom of association and syndication/unionization (much less relevant than low wages as a component of the final price of the product); d) the rejection of the binding duties derived from the social clause by governments, companies and workers in the poorest countries (for the access to the European Union market)<sup>84</sup>.

Competition, economic benefit, private property and the empowerment of entrepreneur to decide about combination of productive factors have in common («the weakest link») work and wages<sup>85</sup>.

---

85 The mixed economic systems (which started from more inflexible socialist positions) also accepted free trade, since the government assumed the control of the economic and financial fields and the protection of the citizen (to avoid situations of social abuse and inequality). It is «market socialism» or «social democracy». In this global market, individuals have the possibility to choose and acquire multiple goods and services. The equilibrium of the system and the market prices are balanced by the decisions of supply and demand, considering all agents operate according of their own interest (and the maximisation of their own benefits). The main task of the government is to control market failures and to avoid the commission of abuses (such as unfair competition or abuse of a dominant position). However, there are many abuses that companies perpetrate in relation to workers, especially in the poorest countries. To avoid them, several international measures were adopted over the years to safeguard, at least, certain basic rights (with the purpose of avoiding the situation of penury, vulnerability and exploitation that generate discomfort to the population and foment radical reactions that could eventually lead to terrorist acts), such as the «Guiding Principles on Business and Human Rights (United Nations Human Rights Council: Resolution 17/4, June 16, 2011). Its 31 sections reinforce the responsibility of states and companies (private and publics) in the process of preservation human and labor rights. Companies must respect internationally recognised human rights, which include the rights established in the International Bill of Human Rights (include: Universal Declaration of Human Rights; International Covenant on Civil and Political Rights; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) and the Principles relating to Fundamental Rights prescribed in the International Labor Organisation Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (adopted on June 18, 1998 and revised on June 15, 2010) which covers the eight fundamental agreements of the entity: 1. Convention nº 29 on forced or compulsory labor; 2. Convention nº 87 on freedom of association and protection of the right to organise; 3. Convention nº 98 on the right to organise and collective bargaining; 4. Convention nº 100 on equal remuneration; 5. Convention nº 105 on the abolition of forced labor; 6. Convention nº 111 on discrimination in employment and occupation; 7. Convention nº 138 on the minimum age for admission to employment; 8. Convention nº 182 on the prohibition of the worst forms of child labor and immediate action for their elimination. None of the instruments mentioned speaks about low wages. The fundamental idea remains, on the one hand, the establishment of a liberal framework for commercial and financial transactions and, on the other hand, the strengthening of state (and companies) responsibility with regard to the violation of fundamentals human rights: promotion, protection, prevention and remediation.

---

though very specific, an interesting work can be seen in McKenzie y Meissner, 2017, pp. 832-849.

82 Such as suspension/termination of commercial agreements or temporary suspension of tariff reductions in the framework of the Generalised System of Preferences.

83 In many countries, it means a sharp reduction in wages, general deterioration of living/working conditions, overexploitation of workers, employment of child labor, etc.

84 Alvares Garcia Júnior, 2016a, pp. 155-168.

## Bibliographic references:

- Abadie, A. (2004). Poverty, Political Freedom and the Roots of Terrorism. *Cambridge. National Center for Economic Research, work paper 10859*, 201-213.
- Abadie, A. (2006). Poverty, Political Freedom and the Roots of Terrorism. *American Economic Review*, 96(2). 50-56.
- Alvares Garcia Júnior, A. (2014). Los derechos humanos y el comercio internacional. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 12(1), 490-503.
- Alvares Garcia Júnior, A. (2016a). La incorporación de la cláusula social y el funcionamiento del mercado. Dudas sobre su efectividad. *Agenda Internacional*, 23(34), 155-168.
- Alvares Garcia Júnior, A. (2016b). La incorporación de los derechos humanos y laborales en los instrumentos internacionales señalados por la Unión Europea. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 14(1), 657-669.
- Alvares Garcia Júnior, A. (2017). *La protección de los derechos humanos y laborales en los acuerdos comerciales Unión Europea-países en desarrollo: problemática*. *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 6, 3-18.
- Alvares Garcia Júnior, A. (2018). El rol de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la prevención de conflictos, con especial referencia a la educación para la ciudadanía global. EN A. C. Montserrat y C. M. Capdevila, *Derecho Internacional y Prevención de Conflictos* (pp. 150-161). Madrid: Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Audi, R. (1971). On the meaning and justification of violence. EN J. A. Shaffer, *Violence* (pp. 45-99). Nueva York: David McKay Company.
- Bernholz, P. (2004). Supreme Values as the Basis for Terror. *European Journal of Political Economy*, 20, 317-333.
- Blankenship, B. (2018). When Do States Take the Bait? State Capacity and the Provocation Logic of Terrorism. *Journal of Conflict Resolution*, 62(2), 381-409.
- Blomberg, B., Hess, G. y Weerapana, A. (2004). Economic Conditions and terrorism. *European Journal of Political Economy*, 20, 463-478.
- Cohen, G. y Taylor, R. W. (2018). *Understanding Terrorism in the Modern Era. Transnational Crime and Global Security*, vol. 1, 281-285.
- Corlett, A. (2003). *Terrorism: a philosophical analysis*. Philosophical Studies Series. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 217-232.
- Cragin, K. y Chalk, P. (2003). *Terrorism and Development: using social and economic development to inhibit a resurgence of terrorism*. Santa Monica: Rand, 124-134.
- Falk, A. y Zweimüller, J. (2005). Unemployment and Right-Wing Extremist Crime. *London. Center for Economic Policy Research, work paper 4997*, 61-88.
- Hoffman, P. (2004). Human rights and terrorism. *Human Rights Quarterly* 26(4), 932-955.
- Korstanje, M. E. (2018). *The Globalization of Fear. Terrorism, Tourism and the End of Hospitality in the West*. London: Palgrave Macmillan, 127-151.
- Krueger, A. y Maleckova, J. (2003). Education, Poverty and Terrorism: is there a causal connection? *The Journal of Economic Perspectives* 17(4), 119-144.
- Lutz, B. J. y Lutz, J. M. (2017). *Globalization and the economic consequences of terrorism*. London: Palgrave Macmillan, 232-234.
- Magen, A. (2018). Fighting Terrorism: the democracy advantage. *Journal of Democracy*, 29(1), 111-125.
- McGhee, D. (2008). *End of Multiculturalism: terrorism, integration and human rights*. London: McGraw-Hill, pp. 373-398.

McKenzie, L. y Meissner, K. L. (2017). Human rights conditionality in European Union trade negotiations: the case of the EU-Singapore FTA. *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 832-849.

Monaghan, C. y Spreen, C. A. (2017). From human rights to global citizenship education: movement, migration, conflict and capitalism in the classroom. EN J. Zaidam y S. Ozdowski, *Globalisation, human rights education and reforms* (pp. 35-53). Dordrecht: Springer.

Paust, J. J. (1987). The link between human rights and terrorism and its implications for the law of State responsibility. *Hastings International law & Comparative Law Review*, 11, 41-58.

Pavón-Villamayor, V. y Velázquez Roa, J. (2006). ¿Es la pobreza la causa del terrorismo? *Foro Internacional*, vol. 46, 2(184), 291-302.

Smith, R. (2018). *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 78-137.

Vorsina, M., Manning, M., Fleming, C. M., Ambrey, C. L., Smith, C. (2017). The welfare cost of terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 29(6), 1066-1086.



# POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

## EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EN LA UE DE LA COOPERACIÓN REFORZADA EN SEGURIDAD Y DEFENSA. ¿HACIA LA EUROPA DE LA DEFENSA?

ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ<sup>86</sup>

**Resumen:** Tras la victoria del *Brexit* en Reino Unido y de Donald Trump como presidente de EE. UU., la seguridad y defensa volvieron con fuerza y vocación de permanencia a la agenda política de los líderes europeos. Las reiteradas declaraciones de Trump respecto a la necesidad de que la UE financie su propia seguridad junto con la volatilidad de sus posiciones y los retos que aborda el continente europeo despertaron la inquietud europea respecto al futuro de su seguridad y defensa. La gravedad de los desafíos securitarios y geopolíticos que encara el continente hace imprescindible que los Estados miembros construyan una verdadera autonomía estratégica y una sólida cohesión política con independencia de la dirección que tome la política exterior estadounidense, así como una óptima cooperación con Reino Unido tras su salida de la Unión. Este análisis abordará los avances que se han ido produciendo desde 2016 y que derivaron en la aprobación a finales del pasado año 2017 de la cooperación reforzada de la UE en defensa. La incertidumbre sobre el nivel de intensidad del compromiso político que ofrezcan los Estados y la dificultad que suscita la aprobación por parte de los Parlamentos de la UE del 2% del PIB comprometido con la OTAN en defensa lleva a plantear la “construcción de la Europea de la Defensa”.

**Palabras clave:** cooperación reforzada, seguridad, defensa, Unión Europea, OTAN

**Summary:** After the success of *Brexit* in the United Kingdom and the election of Donald Trump as EEUU president, security and defense returned with strength and vocation of permanence to the political agenda of the European leaders. The repeated statements by Trump regarding the need for the EU to finance its own security together with the volatility of its positions and the challenges facing the European continent aroused European concern about the future of its security and defense. The severity of the security and geopolitical challenges facing the continent makes it imperative for the Member States to build real strategic autonomy and solid political cohesion, regardless of the direction American foreign policy takes, as well as optimal cooperation with the United Kingdom after its exit from the Union. This analysis will address the progress that has been taking place since 2016 and which led to the approval at the end of last year of the enhanced cooperation of the EU in defense. The uncertainty about the level of intensity of the political commitment offered by the States and the difficulty that the approval of the EU Parliaments of 2% of the GDP committed to NATO in defense leads to raise the “construction of the European the defense”.

**Keywords:** enhanced cooperation, security, defense, European Union, NATO

<sup>86</sup> Doctora en Paz y Seguridad Internacional. Coordinadora de SWIIS y miembro de la junta directiva de la asociación de diplomados españoles en seguridad y defensa.

## Introducción

Tras décadas de desinterés político en la materia, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) reapareció con fuerza y vocación de permanencia en la agenda de los líderes de la UE.

Asuntos como los planes *Brexit* del Reino Unido en un contexto de crisis económica y de desunión política, la preocupación que suscitan las declaraciones del presidente Trump respecto a la necesidad de reevaluar las alianzas internacionales de EE. UU. y sus aportaciones a la OTAN, la creciente inestabilidad presente en el vecindario europeo, la crisis de refugiados, la amenaza yihadista, la anexión de parte de Ucrania por Rusia o la ciberseguridad evidenciaron la imperiosa necesidad de fijar prioridades comunes y avanzar en materia de seguridad y defensa por parte de la Unión.

Además, la UE debe abordar la ausencia de la solidaridad y voluntad política necesarias para encontrar vías de solución a esos desafíos. Hasta el momento, se han realizado avances destacados de cara a la cooperación europea en materia de seguridad y defensa, pero la trascendencia de los retos que encara la UE hace imprescindible que los Estados miembros construyan una verdadera autonomía estratégica, capacidades de seguridad y defensa y una sólida cohesión política.

Desde junio de 2016, se han venido produciendo hitos políticos e institucionales hacia la cooperación reforzada, desde la aprobación de la Nueva Estrategia de Seguridad Global de la UE hasta la activación de los Battle Group Packages, la Revisión Coordinada en Defensa Anual, el Fondo Europeo de Defensa o la ratificación de la Cooperación Estructurada Permanente-PESCO. Aunque ya era una forma de cooperación prevista en el Tratado de la Unión Europea que nunca había sido activada, la PESCO permitirá a los Estados miembros avanzar a una mayor velocidad en base a un compromiso real y no verse obstaculizados por reticencias de otros países.

## 1. Retos a la seguridad y defensa europeas

Europa encara dos frentes de profunda inestabilidad en sus flancos sur y este en un contexto de crisis económica, de amenaza yihadista, de una crisis de refugiados sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial y de incertidumbre por los resultados que el *Brexit* supondrá para la arquitectura de seguridad europea, en el marco además de la inquietud que genera la posición de la Administración Trump respecto al futuro de sus contribuciones a la OTAN y otros ámbitos como el de la ciberseguridad.

El deterioro de la seguridad y estabilidad en el flanco sur de la UE incluyendo la franja del Sahel, la inestabilidad libia y la extensión del Dáesh por el norte de África y el África Subsahariana se han convertido en una de las amenazas más serias que afrontamos en nuestra vecindad más próxima (OTAN, 2016). En este sentido, los conflictos que tienen lugar en el norte de África y en Oriente Medio trascienden sus fronteras nacionales y, tanto la crisis de refugiados como los ataques de inspiración yihadista que se han venido produciendo en suelo europeo, evidencian la vulnerabilidad de la seguridad europea.

Por su parte, el flanco este de la Unión enfrenta retos a su seguridad derivados de acciones desestabilizadoras, como la anexión rusa de Crimea (no reconocida por los aliados OTAN, 2017b, 20), la presencia de tropas rusas en Georgia o Moldavia, la desestabilización de Ucrania y el incumplimiento de los Acuerdos de Minsk, determinadas y agresivas violaciones del espacio aéreo o las actividades militares provocativas en los mares del Báltico, Egeo o Mediterráneo Oriental (Moliner, 2016, 12).

En otro sentido, tal como se indicó previamente, la ciberseguridad se ha convertido en una de las principales amenazas de carácter global que enfrenta el continente europeo en materia de seguridad y defensa. La complejidad del contexto securitario que encara la UE requiere avanzar continuamente en materia de ciberseguridad tanto para neutralizar la actuación de los actores que suponen un riesgo integral para la seguridad global como para impedir su impunidad (Jordán, 2017, 20).

Con la salida británica de la UE, ésta pierde uno de los Estados miembros con mayor nivel de capacidades y gasto (European Commission, 2018) en defensa, que por otra parte cuenta con capacidad nuclear y presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El *Brexit* plantea además cuestiones vitales para la seguridad europea como la salida británica de EUROPOL o la pérdida del acceso británico a la orden de detención europea. A pesar de ello, el *Brexit* podría convertirse en un punto de inflexión hacia el avance de la Política Común de Seguridad y Defensa debido a la tradicional oposición de Reino Unido a posibilitar la integración europea en seguridad y defensa, junto con la falta de consenso estratégico y recursos en la Unión.

Por otra parte, Europa y EE. UU. han sido socios estratégicos de primer orden durante décadas, compartiendo y estrechando los valores, intereses y objetivos que conforman el conocido como vínculo transatlántico. En este sentido, cabría destacar que la seguridad y defensa europeas dependen en buena medida de Estados Unidos (éste financia el 72% de los costes totales de la OTAN (OTAN, 2017a)). Por ello y como resulta lógico, las reiteradas declaraciones del presidente Trump criticando a los aliados europeos por no asumir los gastos de su propia seguridad (incluyendo el compromiso del 2% del gasto PIB en defensa, que incumplen la casi totalidad de Estados de la Unión miembros de la Alianza OTAN, 2017b)) y abogando por la necesidad de revisar la atribución de Estados Unidos a la OTAN alarmaron a los líderes políticos de la Unión, conscientes de la nueva realidad geoestratégica que encara la UE.

La falta de un claro compromiso estadounidense con la Alianza junto con la volatilidad e impredecibilidad que hasta el momento han caracterizado la política exterior de la Administración Trump hacia Europa constatan la necesidad de una autonomía estratégica europea en materia de seguridad y defensa, unida siempre a una política exterior coherente.

Ante este panorama, la retirada del apoyo estadounidense a la OTAN y el establecimiento de un marco post-*Brexit* entre Reino Unido y la UE de los veintisiete Estados miembros que no prime la seguridad del continente por encima

de otros intereses incidiría innegablemente en nuestra seguridad europea.

## **2. Avances políticos e institucionales: Hacia la cooperación reforzada**

El año 2016 se destacó como un año histórico en cuanto a que las prioridades comunitarias giraron hacia la seguridad y defensa. Por vez primera en décadas, asuntos propios de la seguridad y defensa como son el terrorismo y los conflictos en el exterior se colocaron en el centro de la agenda de los líderes políticos de la Unión.

La cooperación europea en materia de seguridad y defensa no era un asunto nuevo en la arena política comunitaria, tratándose más bien de una ambición insatisfecha que ya formaba parte del proyecto europeo. El Tratado de Lisboa ya albergaba la posibilidad de que varios Estados de la UE colaborasen más estrechamente en el ámbito de la política de seguridad y defensa a través de la Cooperación Estructurada Permanente-PESCO. Pero, el *Brexit* y la victoria electoral de Donald Trump en EE. UU. han dado origen al impulso político que la UE necesitaba para avanzar hacia una Política Común de Seguridad y Defensa.

Los Estados miembros no habían incluido entre sus prioridades disponer de las políticas y herramientas que les permitieran convertirse en sus propios proveedores de seguridad. Además, el objetivo establecido por la OTAN de fijar el gasto en defensa en el 2% PIB de los Estados ha venido siendo sistemáticamente incumplido por la mayoría de los Estados miembros (Banco Mundial, 2016).

Cabría destacar que los Estados miembros de la Unión representan el segundo mayor presupuesto del mundo en defensa, superado únicamente por EE. UU. (Banco Mundial, 2016). Sin embargo, el gasto europeo no se traduce en una relevancia militar proporcional a nivel global debido a la ineficiencia, la falta de coordinación e interoperabilidad presentes en su gestión. En este sentido, los recursos económicos destinados a defensa por los Estados miembros duplican esfuerzos y las políticas proteccionistas impiden maximizar

los beneficios de los presupuestos invertidos, por lo que son más que necesarios los esfuerzos conducentes a la cooperación y adquisición conjunta de capacidades de defensa.

Desde la aprobación de la Nueva Estrategia de Seguridad Global de la Unión en junio de 2016 se han producido hitos como la Declaración de Cooperación OTAN-UE, la Cumbre de Bratislava, la aprobación del Plan de Acción de Defensa Europea y de las 42 medidas de implementación del acuerdo OTAN-UE, la celebración de la Cumbre de Roma, la presentación del documento “Una Europa que defiende y protege”, la activación de los Battle Group Packages, la Revisión Coordinada en Defensa Anual o el Fondo Europeo de Defensa, hasta el momento en que nos encontramos en la actualidad tras la aprobación iniciativa de la puesta en marcha de la PESCO a finales de 2017 y la aprobación a principios de marzo de 2018 de la hoja de ruta de su implementación (Consejo Europeo).

### **3. Claves de la Cooperación Permanente Estructurada: PESCO**

La aprobación definitiva de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente se produjo tras la Cumbre de jefes de Estado y gobierno de la UE celebrada el 14 y 15 de diciembre 2017. El Consejo Europeo había aprobado días antes la Decisión por la que se establecía la PESCO, transcurrido casi un mes desde que 25 Estados interesados notificaran conjuntamente a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al Consejo su intención de sumarse a la misma (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, la República Checa, Rumanía y Suecia, Irlanda y Portugal).

La Decisión (Consejo Europeo, 2017) por la que se establece la Cooperación Estructura Permanente define además de la lista de Estados miembros participantes, la de compromisos comunes, la gobernanza del mecanismo y sus

disposiciones administrativas, una lista inicial de 17 proyectos que se llevarán a cabo en el marco de cooperación.

El 6 de marzo de 2018 se fijó como otra de las fechas clave respecto a los avances producidos en materia de Cooperación Estructurada Permanente. El Consejo aprobó un programa para la aplicación de la PESCO, que proporciona dirección y orientaciones estratégicas sobre la estructura de los futuros trabajos sobre los procesos y la gobernanza de la PESCO, sobre todo en lo que se refiere a los proyectos y a las etapas del cumplimiento de los compromisos (Consejo Europeo, 2018a).

El Consejo aprobó además un calendario para la revisión y evaluación de los planes de ejecución nacionales, en los que los Estados miembros participantes deberán cumplir con los compromisos que hayan contraído entre ellos y, también, establece un plazo límite para acordar los posibles futuros proyectos y la base de un conjunto común de reglas de gobernanza para los proyectos, que deberán ser adoptadas antes de finales de junio del presente año 2018.

La lista inicial de los 17 proyectos colaboración acordados en diciembre de 2017, que abordan ámbitos como la formación, el desarrollo de capacidades o la disponibilidad operativa en materia de defensa, fue aprobada por Decisión del Consejo Europeo a primeros de marzo de 2018 (Consejo Europeo, 2018b).

La PESCO permitirá a los Estados miembros avanzar a una mayor velocidad con el objetivo de avanzar en la integración real en materia de defensa de la Unión en un contexto de graves desafíos geopolíticos que ningún país puede enfrentar por sí solo en base a un compromiso real y no verse obstaculizados por reticencias de otros países. Se trata de una solución de la “Europa a dos velocidades”, que ya existe en otros ámbitos comunitarios en los que se ha acordado una cooperación reforzada (caso del Euro y Schengen). En este sentido, la PESCO permitirá revitalizar la Política Común de Seguridad y Defensa, que como se señalaba al inicio del análisis, ha permanecido durante años aparcada por los líderes de la Unión,

La participación en cada uno de los proyectos PESCO será voluntaria por parte de cada uno de los países participantes y la capacidad de toma

de decisiones respecto a los primeros seguirá correspondiendo a los Estados miembros.

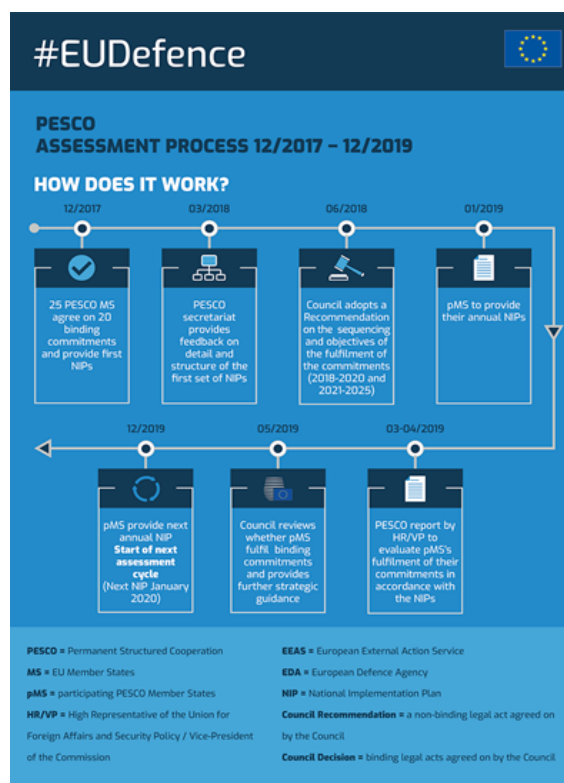
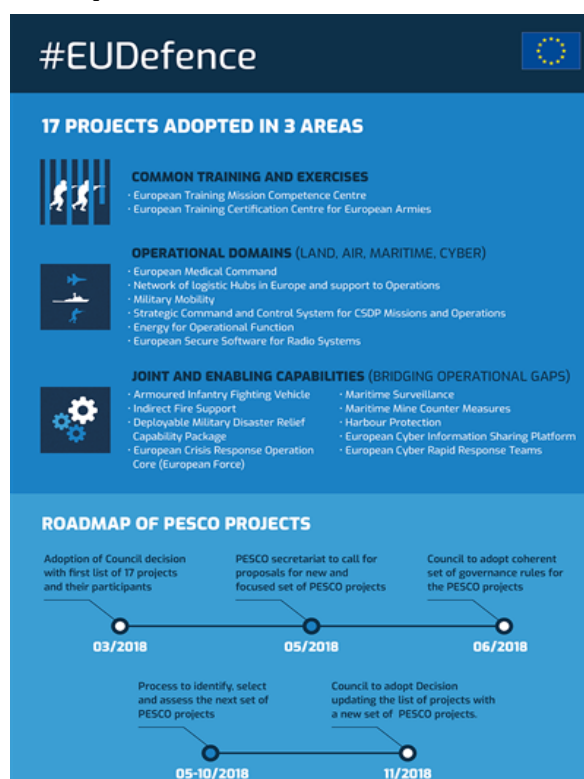
Como se indicó previamente, para la UE es fundamental maximizar la eficiencia de los recursos disponibles. A este respecto, la PESCO busca, entre una de sus prioridades, solventar los problemas de eficiencia y coordinación en materia de seguridad y defensa en la UE.

#### 4. Conclusiones

La nueva realidad geoestratégica que afronta la UE tras la victoria del *Brexit* en junio de 2016 y la incertidumbre que genera la postura en política exterior hacia Europa que hasta el momento ha manifestado la actual Administración estadounidense evidencia la necesidad de avanzar hacia un proyecto político común en materia de seguridad y defensa en un contexto de crisis compartidas, en el que ningún Estado miembro puede garantizar ni su propia seguridad ni la de la Unión por sí solo.

A pesar de los avances institucionales que se han venido produciendo desde junio de 2016 en lo que al marco de la Cooperación Estructurada Permanente se refiere, los Estados miembros deben seguir fortaleciendo su grado de solidaridad y compromiso político. Para la UE, es imprescindible alcanzar una autonomía estratégica que le permita la independencia de sus capacidades de seguridad y defensa. Sólo así, podrá ser impermeable a los cambios en las direcciones de política exterior estadounidense y a posibles implicaciones del *Brexit* en la seguridad y defensa europea, además de a los riesgos y amenazas que le confiere su entorno securitario.

Asimismo, se precisará una firme voluntad y responsabilidad política para garantizar un proyecto europeo sólido capaz de garantizar el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa europea, acompañada de una política exterior común, como un pilar clave de la Unión capaz de garantizar nuestra seguridad y defensa.



Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>

Esa altura de miras políticas también serán necesarias para superar otros retos que encaran directamente los Estados miembros. Factores como la falta de dotación presupuestaria oportuna de sus Fuerzas Armadas, el horizonte del 2024 para alcanzar el cumplimiento del compromiso OTAN de gasto en defensa del 2% PIB por parte de sus Estados miembros o la escasa presencia en el debate político y ciudadano de los asuntos referidos a la seguridad y defensa requerirán, en otros, avanzar hacia una Europa de la Defensa. La cooperación reforzada que

significa el mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente permitiría avanzar a una mayor velocidad en políticas y capacidades en materia de seguridad y defensa europea, sin verse obstaculizados por posibles reticencias en los niveles nacionales. Para ello, será preciso que gobiernos y partidos políticos actúen con sentido de Estado, aparcando sus intereses electoralistas en políticas y proyectos con resultados en su mayoría a medio y largo plazo y con escaso interés para el electorado.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2016). *Gasto militar (% del PIB)*. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XP.ND.GD.ZS> [2018, 23 de marzo]

BBC (2017). *Donald Trump tells NATO allies to pay up at Brussels talks*. 27 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-40037776> [2018, 23 de marzo]

Consejo Europeo (2018). *Cronología: cooperación de la UE en materia de seguridad y defensa*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-security/defence-security-timeline/> [2018, 23 de marzo]

Consejo Europeo (2018a). *Cooperación en materia de defensa: el Consejo adopta un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/> [2018, 23 de marzo]

Consejo Europeo (2018b). *Decisión del Consejo Europeo por la que se establece la lista inicial de proyectos de colaboración emprendidos por la Cooperación Estructurada Permanente*. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf> [2018, 23 de marzo]

Consejo Europeo (2017). *Cooperación en materia de defensa: el Consejo establece la cooperación estructurada permanente con la participación de 25 Estados miembros*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/> [2018, 23 de marzo]

EUR-Lex. *Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0026> [2018, 23 de marzo]

European Commission (2018). *EUROSTAT, Statistics explained Government expenditure on Defence*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_on\\_defence](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_defence) [2018, 23 de marzo]

Jordán, J. (2017). *Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la Seguridad y la Defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas*. Documento de Investigación 01/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2017/DIEEINV01017\\_Tendencias\\_Sociales\\_Politi](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEINV01017_Tendencias_Sociales_Politi)

[cas\\_JJordan.pdf](#) [2018, 23 de marzo]

MOLINER, J. (2016). *La Cumbre de la OTAN en Varsovia, Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/08/DIEEE079bis-2016.html> [2018, 23 de marzo]

OTAN (2016). *Warsaw Summit Communiqué*. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en) [2018, 23 de marzo]

OTAN (2017a). *Funding NATO*. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm) [2018, 23 de marzo]

OTAN (2017b). *The Secretary's General Annual Report 2016*. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_03/20170313\\_SG\\_AnnualReport\\_2016\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf) [2018, 23 de marzo]



## IS THE EU STILL PLAYING AN IMPORTANT ROLE IN THE WORLD? A NEW APPROACH FOR A GLOBAL ACTOR

JOEL DÍAZ RODRÍGUEZ<sup>87</sup>

**Resumen:** La definición de la política exterior y el papel que la UE debe desempeñar en la escena mundial ha sido una cuestión delicada para los Estados miembros a lo largo de todo el proceso de integración. Sin embargo, no ha sido un obstáculo para permitir que la UE desempeñe un papel importante en áreas como el comercio, la cooperación para el desarrollo, la promoción de los derechos humanos y el multilateralismo. Sin embargo, en un mundo cada vez más complejo e impredecible, la UE se ha mostrado incapaz de dar respuestas efectivas a las amenazas globales que afectan directamente su seguridad o enfrentar las ambiciones de otros poderes y actores que quieren subvertir el orden internacional liberal. Las limitaciones entre los objetivos internos y externos, la falta de ambición política y las diferencias de opinión sobre el papel asignado a la UE fuera de sus fronteras son las raíces del declive de la posición de la UE en el ámbito mundial. Además, la actual crisis económica y política, con el *Brexit* en su corazón, ha socavado aún más el proyecto europeo en sí. Para relanzar el proyecto europeo, debe superar sus limitaciones internas estableciendo nuevos objetivos de política exterior, avanzando en la integración en materia de defensa y fortaleciendo el proyecto interior creando una identidad europea que haga que los ciudadanos se sientan identificados con el proyecto europeo. Solo alcanzando un compromiso entre los líderes de la UE y construyendo una identidad común y una visión global, la UE podrá hacer frente a las amenazas externas, defender sus valores y volver a jugar un papel importante en la geopolítica mundial.

**Palabras clave:** Unión Europea; política exterior; actor global; enfoque; identidad europea; *Brexit*; ambición política; objetivos; valores; política de seguridad de defensa común; poder civil

**Summary:** The definition of its foreign policy and the role that the EU must play in the global stage has been a sensitive issue for Member States throughout the integration process. Nevertheless, it has not been an obstacle to enable the EU to play an important role in other areas such as trade, development cooperation, promoting human rights and multilateralism. However, in an increasingly more complex and unpredictable world, the EU has shown unable to deliver effective responses to global threats that directly affect its security or to face the ambitions of other powers and actors that want to subvert the liberal international order. Constraints between internal and external objectives, lack of political ambition and differences of views about the role assigned to the EU outside its borders are the roots of the decline of the EU's position in the global arena. Furthermore, the current economic and political crisis, with *Brexit* at its heart, has undermined even more the European project itself. To relaunch the European project, it needs to overcome its internal constraints by setting new foreign policy objectives, advancing integration in matters of defense and strengthening the project inside by creating a European identity that makes citizens feel identified with the European project. Only by reaching a compromise between EU leaders and by constructing a common identity and a global vision will the EU be able to face external threats, defend its values and come to play an important role in global geopolitics once again.

**Keywords:** European Union; Foreign Policy; global actor; approach; European identity; *Brexit*; political ambition; objectives; values; common defense security policy; civilian power

---

87 Lawyer and analyst in International Affairs; former consultant at the OAS and the Council of the EU



## Introduction

The world today is markedly different to that of the 20th century, which was defined by two world wars and bipolarity. Nowadays, the increasing impact of globalization, the rise of emerging powers, and new threats such as international terrorism pose new sets of global challenges. The context in which the EU and its foreign policy are designed and operate has thus changed. The definition of the foreign policy and the role that the EU must play in the global arena has been a sensitive issue for Member States throughout the integration process. Nevertheless, it has not been an obstacle to make the EU able to play an important role in other areas such as trade, being the biggest trading partner, and development aid, being the world's largest provider (encompassing all Member States contributions). The EU also plays a leading role in advocating for human rights, environmental issues and appealing to multilateralism. But in a world that reveals itself every time more complex, unsecure and unpredictable, the EU has shown unable to deliver effective responses to global threats that directly affect its security or to face the ambitions of other powers and actors that want to subvert the liberal international order. Structural constraints between internal and external objectives, lack of political ambition and differences of views about the role of the EU outside its borders are the roots of the decline of the EU and its position in the global scene. Furthermore, the economic and political crisis in the last decade, with *Brexit* at its heart, has undermined even more the European project itself.

This essay will analyze the limitations and ambiguity of the EU's foreign policy in an attempt to explain the reasons for its declining position in global politics. Then, to relaunch the European project, we will propose a set of policies that tackle the limiting issues described before. In the first place, the EU needs to overcome its internal constraints by setting new foreign policy objectives. Secondly, it needs to advance the integration in security and defense. Finally, it needs to strengthen the project internally by creating a European identity that makes citizens feel identified with the European project. To do so, compromise

between EU leaders is needed to set the level of the political ambitions and to assign a role for the EU in global affairs. Many initiatives have been launched in the last two years, but now they need to be implemented by giving the EU the tools—especially in security and defense—and the will to use them. Only by doing so will the EU be able to face external threats, defend its values and come to play an important role in global geopolitics once again

### 1. Internal constraints

Since the beginning of the European integration project, the global scenario in which the EU conducts its foreign policy has radically evolved. The idea of the European project was born with a clear objective: to bring peace to the European continent and to avoid further wars between European countries. To start, the founding fathers decided to create economic links with the aim that in the future, political ties might also be built. In that context, the then EEC was designed to play a role as an important economic partner that incorporated development aid in the 1970s to its tools, acting as a block and using EU Member States' leverage to influence political and economic developments and to shape the international order. Internally, the fundamental idea of the project was to bring wellbeing and prosperity to its citizens, a concept that has been present throughout the building process of its institutions and its responsibility with the rest of the world. Thus, the EU is defined not only by providing prosperity and assuring fundamental rights to its citizens inside its borders, but also for its way of acting outside through its external action that shows its values and its vision of the world.

In this line, the EU has achieved many results that have been recognized by the international community. For example, the EU received the Nobel Peace Prize in 2012 as the only international organization that has been awarded that prize. Additionally, the Paris agreements on climate change and other international agreements such as the nuclear agreement with Iran in 2015 would not have

been possible without the commitment of the EU to multilateralism and global governance. This background demonstrates that the EU is a global actor with global interests in different fields and that it has a diverse set of policies as tools such as trade, development aid, neighboring partnership and also leverage, although in an uneven way. But when one analyzes why, with this prestige and role in key fields, the EU is still not considered a superpower, we find some structural reasons. The first reason is that the EU's policies are designed to have long-term influence and therefore do not respond to the demand of a world that needs rapid responses to its challenges. Secondly, since the beginning, the EU was designed as a benevolent power, which has created a perception in other regions that perceive the EU as a trading partner—in case of Latin America and Asia—or as development provider—in case of Africa. This means the EU is not considered by other nations as a security provider ally or to face other powers' threats. Finally, the EU was not designed to apply power. In a world where coercion and hard power still count, the EU must face other powers and actors by restricting itself to trade and development aid or imposing economic sanctions, which may be inefficient.

All this shows that the EU has internal constraints when designing and applying a common foreign policy that have impeded it from playing a bigger role in global geopolitics. These constraints are intimately related with firstly, the historical background of the integration, that we found in the security field between the choice of greater European integration or a pro-Atlantic Europe; secondly, with the conception and perception of the EU as a civilian power; and finally, as a result of the integration process, contradictions between the internal and external objectives of the EU. These constraints, identified as well as areas of tensions according to KEUKELEIRE<sup>88</sup>, have been present since the very beginning of the integration process and still matter to the EU. The areas of tensions reflect the differences in the long-standing fundamental choices made by member states regarding sovereignty, integration and interest.

<sup>88</sup> The first internal constraint refers to the  
Keukeleire, S. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

tension between a bigger European integration and a pro-Atlantic Europe. This has had the most permanent impact on EU foreign policy, stemming from the pivotal role of NATO and the US as security providers for most European countries. The Soviet threat, the Cold War, Western European armies' weaknesses and American military superiority meant that for most Member States, the Atlantic Alliance and the American security guarantee were essential security conditions after the Second World War. The end of the Cold War, which provided the necessary context to launch the Common Foreign and Security Policy (CFSP) in 1992, did not make this factor less important. The Atlantic factor has remained a powerful constraint for the development of a European security arm particularly because Central and Eastern European countries considered NATO and the US as their vital security guarantee with regard to Russia. This Atlantic factor has also impeded the development of a real and autonomous European defense policy because of the UK opposition that has seen its defense—and the security of Europe—complemented by NATO capabilities and by its special relationship with the US. *Brexit* has paved the way for initiatives in the defense field in the last year that have given the final impulse for the implementation of a Permanent Structure Cooperation in last December.

This limitation explains a little more why when Member States developed common foreign policy initiatives in the 1970s through the European Political Cooperation (EPC), the then European Community was at the time conceived and defined as a civilian actor. This second point is closely related to the structural constraint argued above and explains why the EU cannot play and exert power like other major powers do. The conception of the EU as a civilian power was present since the origins of the integration process. The concept of civilian power developed by François Duchêne in 1972<sup>89</sup> was one of the first and most influential attempts to conceptualize Europe's status and role in the world. The civilian concept attributed the EU the possibility of being a power while not possessing military instruments. It is this part of Duchêne's thesis which has received

<sup>89</sup> Duchêne, F. (1972). "Europe's role in world peace" in Mayne, R. (Ed.), *Europe Tomorrow*. London: Collins, pp. 32-47.

the widest attention. It defines the EU as a normative power that enables the EU's endeavors on the international stage to be conceived of not in a threatening, but in a positive way. In practice, this conception gave the EU a role as an important and influential actor by using trade agreements, providing aid to development and promoting and defending democracy and human rights to achieve its objectives. It means that the EU uses soft power tools to influence other actors and world affairs without using force.

In third place, one of the most important constraints that directly affect the design and effectiveness of the EU's foreign policy is the nature of its objectives. The foreign dimension of the EU was originally designed as an internal objective. This shows that decisions in EU foreign policy are not only driven by external objectives aimed at influencing the external context, but also by different internal objectives, which are often not made explicit and limit the first ones to a certain extent. Three internal objectives can be identified: interlinked objectives aimed at managing Member States' mutual relations; integration objectives aimed at propelling European integration; and identity objectives aimed at asserting the identity of the EU. These different kinds of objectives reflect the fact that the EU's foreign policy has different internal functionalities as its principal targets, and to a lesser extent to influence global geopolitics. Interlinked objectives are intimately linked to the very origin and purpose of the European integration by offering Member States a common framework to define and manage their mutual relationships and to defend and promote national interest in a coordinated way. The EU foreign policy was designed to resolve potential tensions and conflict arising between member states when dealing with foreign policy issues, to enhance the coordination and to promote joint action or common positions whenever possible. That was the principal goal of the EPC and later the CFSP.

From the beginning, the integration objectives refer to the European integration as foreign policy. The EU and European integration were generally the products of the French and American foreign policies in the 1950s launched to embed West Germany within a

broader supranational European framework, starting with the European Coal and Steel and later the Economic European Community. The objective was to limit national sovereignty over important policy domains (such as coal production and trade) to create economic ties and resolve enmity among European nations. But, this internal objective had important external dimensions such as trade policy, development cooperation and the establishment of international agreements with third parties, which have been a cornerstone of the external action of the EU as it is called now and that encompass all these policies. Finally, identity objectives refer to Member States' goals to also create a foreign policy to show that the EU represents an international entity, to emphasize the uniqueness of the European approach to international politics, to differentiate from other actors such as the US and to shape and strengthen the European identity.

All these internal constraints are present in the decision-making process of the EU's foreign policy. They can also explain the divergences between the level of expectations of political leaders, public opinion and the rest of the world. Public opinion and other external actors evaluate the EU's foreign policy in terms of its impact, not considering European integration. It also explains why even those Member States that are not in favor of a strong EU foreign policy may in some circumstances accept new initiatives if a given policy serves internal objectives. Finally, it explains why member states are in some cases quite uninterested in the effectiveness of the EU foreign policy action. Thus, we can assert that the internal objectives are strong constraints to develop *in stricto sensu* a foreign policy aimed to influence global politics with specific foreign issue goals.

## **2. Current Juncture: limits and challenges in foreign policy**

Having outlined the structural constraints that the EU suffers when dealing with foreign policy or acting in global affairs, now it is time to analyze how the current juncture has eroded

even more the EU's position globally and has put at risk the validity of the project itself. Important developments since the end of the Cold War, but especially in the last 10 years, have posed different challenges to EU that was still immersed in its integration process. The evolution of the European and the global context occurred faster than the EU was able to adapt itself to the new scenario. Furthermore, the financial crisis and then the political crisis inside the Union has radically affected the internal cohesion and put into doubt the will to advance the European project and to redesign EU foreign policy. During the last 10 years, we have also been witnesses of the return of Russia as a threatening power. Vladimir Putin's speech in the Munich Security Conference in 2007 was the official announcement to the world of Russia's ambition to play a key role in global geopolitics again. Since then, the EU has had to face not only a more ambitious Russia, but also other threats and security challenges in its surroundings, such as the outbreak of the Arab Spring that began in 2011. In this case, EU's strategy toward the southern neighbors, the European Neighboring Policy (ENP) —revised with the aim to support and accompanied Arabic countries in their route to more democratic systems— failed. The most important consequence of these revolts were the cases of Libya and Syria.

The consequence of the failure of the EU to tackle the Syrian crisis was the product of its incapacity to intervene in a conflict that affected especially more the EU than other powers. The EU's soft power was unable to deliver an effective response. Thus, as a result, one year later, the Islamic State (IS) showed up in the conflict and its unpredictable actions destabilized the region even more. It led to a deeper triangular conflict (between the regime, the opposition and DAESH as IS was called) and had another consequence one year later: the humanitarian crisis with thousands of refugees fleeing to Europe. The consequences for the EU in fact were internal rather than external ones. First, the humanitarian crisis posed a huge challenge to the EU in dealing with the biggest exodus of refugees to Europe since the Second World War. It made the legal framework to tackle the issue useless and put into question the solidarity and compromise of all the Member States. Second, the expansion

of DAESH promoted the increase of terrorist attacks by its adepts to the heart of main European cities, thereby posing a big threat to the internal security of the EU.

Furthermore, the financial crisis of 2008-2014 and the political crisis of legitimacy with the rise of populisms and anti-Europeanism has posed enormous challenges to the EU itself, the peak of which has been the *Brexit*. A EU weakened by its internal problems of legitimacy, with the rise of political forces against it and the exit for the first time of one of its Member States have been reflected in a weakened international position that other competitors had taken advantage. Since the early 2000s, the almost exclusively western-dominated international economic and political order was increasingly challenged by other emerging powers and countries from the developing world. But since the outbreak of the financial crisis that weakened the EU's social cohesion and the *Brexit* that weakened its political unity, the EU's main competitors are gradually finding their space and are increasingly dismissing an EU that they see as a declining power. The EU has thus far struggled to devise an appropriate policy to deal with the shift of powers that is nowadays taking place. This is because the EU has been focused on its internal problems and impeded by its internal constraints. The emergence of new structural powers such as China and an increasingly more threatening Russia—both willing to subvert the international order foundations that Europe and the United States have established— has shown that the EU needs to first reaffirm itself internally and then find a genuine strategy to face the challenges that are taking away its seat at the table of key players.

### **3. Removing barriers. A global vision for a global actor**

The previous paragraphs have explained the EU's foreign policy's structural constraints and the limitations when it is applied to the political context. Both have negatively affected —internally and externally— the position of EU in the international arena. In order to

relaunch the European Union globally, we have identified a set of policies that we consider essential to work on and implement to remove internal constraints. First, new foreign policy objectives need to be set alongside a global ambition. Second, the integration process need to move forward, especially in the defense field, giving hard tools to the EU to react before security is threatened. And third, we need to define what the EU is by creating a European identity that is embraced by society.

Foreign policy is aimed to give the strategic orientation and set the objectives that a country wants to achieve in the international system. The Common Foreign and Security Policy (CFSP) was created, as we have seen, as an element of integration and to conduct and coordinate foreign relations between Member States. The objective was not to play an active role as a classic power or to achieve common foreign policy objectives. The Treaty of Lisbon has asserted these elements with some improvements for a more effective EU external action but has not changed the objectives or removed the constraints we've analyzed. Thus, the EU CFSP remains as a policy coordination tool with several limits.

The launch of the EU Global Strategy<sup>90</sup> in June 2016 by the High Representative for the CFSP (HR) was meant to tackle some of the previously described problems, with the aim of giving the EU a global approach and reinforcing the EU's role in the global scene. It has set many objectives in fields we can call key issues and has acknowledge the need to tackle the lack of tools the EU currently has, especially in the defense field. It has been the most important document since the European Security Strategy of 2003 and its revised version of 2008. One important thing that the Global Strategy emphasizes is the security field by affirming that the security of EU neighbors reflects the EU's security and acknowledging that we need a stronger Europe to face new global threats. Although Global Strategy and its document of implementation launched in June 2017 are intended to work in key areas, none of them are designed to deal with the structural constraints of the EU's foreign

policy. EU foreign policy decisions are still taken by unanimity and the difference of views in foreign affairs between the 28 Member States has been the reason of inaction in most pressing geopolitical issues. The Global Strategy wanted to create a narrative that the EU has a foreign policy as a classic power and set a plan for common action as a global actor, but it is still limited by the structural constraints and as a result, its effectiveness also remains limited.

We consider essential the compromise between EU leaders to set ambitious foreign policy objectives. This means first designing short-term foreign policy targets. The EU is facing some important challenges, such as international terrorism and threats of other powers. The EU needs to strengthen its response tools for unpredictable events that could tackle the problem of the effectiveness and adaptability in rapidly changing contexts. These tools were missing, for example, during the Arab Spring in 2011, which contributed to the failure of the EU to respond to the crisis. On the other hand, to empower its position in the global arena, the EU needs to set a global ambition as a key player and for that reasons need to look for allies on key issues and not only trade partners. The EU needs to deepen its relations with other regional strategic partners in a different way to change their perceptions of the EU. They need to see the EU as an important security ally to form a common front on fields in which the EU can be the leader, such as fighting terrorism, defending human rights and climate change. In this regard, the main Latin American countries would be good partners, but the relations need to move to another level and not only be focused on trade or economic partnerships. In fact, the ongoing negotiations of agreements with Latin American countries include other key elements such as human rights, environment, etc., but agreements are still far from being based on geopolitical issues and strategic alliances in international forums.

The second point is to move forward in the integration process with special regard to the security and defense field. The EU has entrusted its security and defense to the Atlantic Alliance embodied by NATO and the U.S. For that reason, the development of the security and the defense arm has been the tool missed during

90 European External Action Service. (2016). *EU Global Strategy*. Available at: [https://europa.eu/global-strategy/sites/-globalstrategy/files/pages/files/eugs\\_review\\_web\\_13.pdf](https://europa.eu/global-strategy/sites/-globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf) [2018, 25 de marzo]

the integration process and is an element of tension between Member States. The Lisbon Treaty allowed a further development of the Common Defense and Security Policy (CSDP), but it was not possible because of the lack of will by EU leaders to move forward and to compromise in setting a defense and security architecture. It is mainly because security and defense are still matters of sovereignty that main Member States are not willing to give up. It is in this point that the EU suffers the most and clashes with the reality that impedes it to act and behave as a key player in global affairs because it does not have the tools or the competencies to behave and react as it should. Recent developments have given the final impulse to develop the defense arm. *Brexit*, alongside with an increasingly insecure global context, paved the way to take the first steps towards a European defense scheme. Thus, 2017 was the turning point, and for the first time in the last almost ten years since Lisbon Treaty entered into force, initiatives in the defense field have been put into practice. The Military Planning and Conduct Capabilities in March, the relaunch of the Battlegroups and lastly the Permanent Structured Cooperation launched last December 2017.

Further steps must be taken towards a deeper integration. The legal framework still allows more developments in this field but still this remains uncertain and leaders need a better understanding of the repercussions of not doing so. The EU has to deal with a different global scenario than when it was created and an even more unpredictable one than when the Lisbon Treaty was concluded in 2007. To play a key role in global geopolitics, the EU needs to count with hard tools, which means having its own security and defense means to react and—most importantly—to deter other powers. In a world where hard power still counts, having a deterrence force and security tools for rapid responses is essential. The EU has not had any of them until now, leaving it in a disadvantaged position compared to other emerging powers. This can explain why the EU was unable to deal effectively with the Libya crisis that was faced within NATO scheme and with the Syrian conflict whose inaction has resulted in the humanitarian crisis affecting Europe. The steps taken up until now are valuable but still are on a voluntary basis and there is no legal

obligation for future developments. The EU needs to create a binding defense and security scheme if it wants to face threats and deter other powers such as Russia, who is trying to undermine the European Union's stability. It means, to have coercion power. Solely economic sanctions, denying visas to enter the EU or blocking funds to development may be ineffective.

Finally, to be strong outside, the European project must be strengthened internally by creating a European identity on which citizens feel identified with. The Lisbon Treaty has created the illusion in the public opinion that the EU seems like a country. Many features can support this impression: the EU has a President and a type of executive power that is the Commission; the EU has a Parliament which is directly elected, and it has also a currency and common borders. But this illusion and the reality differ to a big extent. The European Union is still an international organization whose competencies are given by the States in the Treaty. So, in practice, the EU cannot compete with major powers such as the United States, Russia and China because it does not have the same powers and tools as them. Furthermore, the lack of definition of what the EU is and what is its role have a deep impact in its position in the world.

World views and role conceptions play an important function in providing a country with the conceptual approach through which foreign policy issues on the international arena are addressed. They also provide a general orientation through which to define a national position. This is because they are closely related to the core country features by which political leaders and the public opinion identify themselves. This points out one of the main weaknesses of the EU foreign policy: the lack of a developed common European identity. It is because, as we have said, the EU is not a State and the citizens of Member States have different historical backgrounds and perceptions. Citizens' identities are defined by their country nationality but in the case of the EU, they still don't have a clear idea of what defines an European citizen and even more so the role of the EU in the world. The most important challenge for the EU as a project is to create a narrative that makes its citizens

understand that they share a common identity based on historical links, a similar organization of their societies and most importantly, that they share common values that rule the behaviors and beliefs of their peoples. It's means a common European culture.

A second challenge is to assign a role for the EU in the world. The role conceptions are self-defined by policymakers and more generally by a nation. In conjunction with its worldview, a country role's conception indicates whether it identifies with specific values and objectives and whether it sees itself playing a specific role. Europe has been limited by its imperial past and former dominant position that have created a perception that the EU should be a civilian power pursuing only peace and noble causes. But, the EU is also a power that needs to deal with other powers that may want to undermine its position and confront its values. The challenge for EU leaders is to release the EU of its old complex and to set its objectives based on a global view, having all the tools it needs—hard and soft—and the will to use them. The will refers to the degree of determination of the population as well as the political elite to implement a strategy and to accept the cost of this policy. The lack of will of the EU Member States is one of the explanations for the failure of the EU's foreign policy. Therefore, the compromise and determination between EU leaders to make the EU a big player again in global politics is important.

#### 4. Conclusion: placing the EU in the world

This essay has analyzed the EU's position on the global stage and has attempted to explain its decline. We have shown that there are still structural limitations that are difficult to remove that are in the foundations of the EU as an entity. Positioning the EU as strong actor again will be an enormous and long-term endeavor because it needs political compromise, ambition and will. As we have seen, we will need more ambition to set new foreign policy objectives to make the EU able to respond to global threats and become a geopolitical actor. We will need compromise to remove the limitations and to pave the way for a further integration. It means we need to give the EU the adequate tools to face in equal conditions other major powers. Finally, we will need both compromise and will to involve the citizens in the EU project. Compromise to create a European identity that shows public opinion that the EU is more than common institutions and one currency. It means creating an EU based on shared values and a common-project identity. And will to assign a role to the EU in the world based in its entity, auctoritas and history that make it strong enough to ensure liberty, rights, well-being and security for its citizens and to export and defend its values around the world. This is how Europe has always shown its strengths and its vision of the world.

#### Bibliographic references:

AGGESTAM, Lisbeth. (2013). *European foreign policy and the quest for a global role*. London: Routledge.

DUCHENE, François. (1972). "Europe's role in world peace" in Mayne, R. (Ed.), *Europe Tomorrow*. London: Collins, pp. 32-47.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. (2016). *EU Global Strategy*. Available at: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/-globalstrategy/files/pages/files/eugs\\_review\\_web\\_13.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/-globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf) [2018, 25 de marzo]

KEUKELEIRE, Stephan. (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.





## Últimos títulos publicados

### WORKING PAPERS

- WP03/18** Cárdenas del Rey, Luis; Herrero Alba, Daniel: *Determinantes socio-institucionales de la distribución de la renta. El caso de España (1987-2015)*.
- WP02/18** García-García, Jose-Marino; Valiño Castro, Aurelia; Sánchez Fuentes, Antonio-Jesús: *Path and speed of spectrum management reform under uncertain costs and benefits*.
- WP01/18** Sanahuja, José Antonio: *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*.
- WP09/17** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Public debt and economic growth: Further evidence for the euro area*.
- WP08/17** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Nonfinancial debt and economic growth in euro-area countries*.
- WP07/17** Hussain, Imran, y Sosvilla-Rivero, Simón: *Seeking price and macroeconomic stabilisation in the euro area: the role of house prices and stock prices*
- WP06/17** Echevarria-Icazaa, Victor y Sosvilla-Rivero, Simón: *Systemic banks, capital composition and CoCo bonds issuance: The effects on bank risk*.
- WP05/17** Álvarez, Ignacio; Uxó, Jorge y Febrero Eladio: *Internal devaluation in a wage-led economy. The case of Spain*.
- WP04/17** Albis, Nadia y Álvarez Isabel.: *Estimating technological spillover effects in presence of knowledge heterogeneous foreign subsidiaries: Evidence from Colombia*.
- WP03/17** Echevarria-Icazaa, Victor. y Sosvilla-Rivero, Simón: *Yields on sovereign debt, fragmentation and monetary policy transmission in the euro area: A GVAR approach*.
- WP02/17** Morales-Zumaquero, Amalia.; Sosvilla-Rivero, Simón.: *Volatility spillovers between foreing-exchange and stock markets*.
- WP01/17** Alonso, Miren.: *I open a bank account, you pay your mortgage, he/she gets a credit card, we buy health insurance, you invest safely, they... enjoy a bailout. A critical analysis of financial education in Spain*.
- WP04/16** Fernández-Rodríguez Fernando y Sosvilla Rivero, Simón: *Volatility transmission between stock and exchange-rate markets: A connectedness analysis*.
- WP03/16** García Sánchez, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: *Patterns of local R&D cooperation of foreign subsidiaries in an intermediate country: innovative and structural factors*.
- WP02/16** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Debt-growth linkages in EMU across countries and time horizon*.
- WP01/16** Rodríguez, Carlos; Ramos, Javier: *El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo*.

**Desempleo Juvenil en España. Vol 2.** Ruiz-Gálvez Juzgado, María Eugenia; Rodríguez Crespo, Carlos.

**Desempleo Juvenil en España. Vol 1.** Ramos, Javier; Vicent Valverde, Lucía; Recuenco-Vegas, Luis: *Desempleo Juvenil en España*.

- WP05/15** Pérez Pineda, Jorge Antonio; Alañón Pardo, Ángel: *Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda post 2015*.
- WP04/15** Fernández-Rodríguez, Fernando; Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Volatility spillovers in EMU sovereign bond markets*.
- WP03/15** Stupariu, Patricia; Ruiz, Juan Rafael; Vilariño, Angel: *Reformas regulatorias y crisis de los modelos VaR*.

<b>WP02/15</b>	Sosvilla, Simón; Ramos, María del Carmen: <i>De facto exchange-rate regimes in Central and Eastern European Countries</i>
<b>WP01/15</b>	Fernández, Fernando; Gómez, Marta; Sosvilla, Simón: <i>Financial stress transmission in EMU sovereign bond market volatility: A connectedness analysis.</i>
<b>WP08/14</b>	Albis, Nadia; Álvarez, Isabel: <i>Desempeño innovador de las subsidiarias de empresas multinacionales en la industria manufacturera de Colombia</i>
<b>WP07/14</b>	Pérez, Luis; Hernández, Julio; Berumen, Sergio: <i>La motivación extrínseca del profesorado universitario en Alemania y en España: un análisis empírico.</i>
<b>WP06/14</b>	Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: <i>Exposure to Chinese imports and local labor market outcomes. An Analysis for Spanish provinces</i>
<b>WP05/14</b>	Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: <i>Import competition from China and un employment. An analysis using Spanish workers' micro-data.</i>
<b>WP04/14</b>	Stupariu, Patricia; Vilariño, Ángel: <i>Retos y carencias de la regulación financiera internacional.</i>
<b>WP03/14</b>	García, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: <i>Foreign MNEs and domestic innovative capabilities: are there conditions for reverse spillovers in the spanish industry</i>
<b>WP 02/14</b>	Sosvilla Rivero, Simón; Ramos Herrera, María del Carmen: <i>On the forecast accuracy and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey</i>
<b>WP01/14</b>	Kropacheva, Anna; Molero, José: <i>Russian technological specialization in terms of world's innovation changes during 1994-2008. Comparison with countries of BRIC and European Innovation-driven economies.</i>
<b>WP 07/13</b>	Sanchís, Raúl G.: <i>Extended theory about the allocation of the time. Description and application to the increase in the retirement age policies.</i>
<b>WP 06/13</b>	Morales-Zumaquero, Amalia; Sosvilla-Rivero, Simón: <i>Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.</i>
<b>WP 05/13</b>	Álvarez, Isabel; Labra, Romilio: <i>Identifying the role of natural resources in knowledge-based strategies of development.</i>
<b>WP 04/13</b>	Alonso Gallo, Nuria; Trillo del Pozo, David: <i>La respuesta de la regulación prudencial a la 29 crisis: Basilea II.</i>
<b>WP 05/13</b>	Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: <i>On the forecast and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey.</i>
<b>WP 04/12</b>	Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: <i>Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.</i>
<b>WP 03/13</b>	Revuelta, Julio; Alonso, Fernando: <i>Presencia de las multilatinas en Europa. Tipología y estrategia empresarial.</i>
<b>WP 02/13</b>	Nicolau Ibarra, Ignacio: <i>Evolución de la cooperación española en El Salvador.</i>
<b>WP 01/13</b>	Monedero, Juan Carlos; Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo; Fernández, Jose Luis: <i>Participación ciudadana y Democracia. Una revisión de las mejores experiencias Iberoamericanas.</i>
<b>WP 05/12</b>	Sanchís, Raúl G.: <i>Trying to escape the Malaise State in the future. A macroeconomic design to hinder another Great Recession which risks the Welfare State.</i>
<b>WP 04/12</b>	Basave Kunhardt, J., <i>Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas.</i>

- WP 03/12** Luengo Escalonilla, F.; Gracia Santos, M.; Vicent Valverde, L.: *Productividad y Posicionamiento Estructural en la industria de bienes de equipo española.*
- WP 02/12** Alonso (dir.), José A.; Castillo, Alberto; García, Héctor; Ospina, Shirley; Aguirre, Pablo; Millán, Natalia; Santander, Guillermo: *Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica.*
- WP 01/12** Alonso (dir.), José A.; Aguirre, Pablo; Castillo, Alberto: *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.*
- WP 09/11** Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: *Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain.*
- WP 08/11** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*
- WP 06/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components.*
- WP 05/11** Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CANAL).*
- WP 04/11** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Francisco J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers.*
- WP 03/11** Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural.*
- WP 02/11** Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias.*
- WP 01/11** Fischer, Bruno B.; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka.*
- WP 09/10** Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview.*
- WP 08/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones.*
- WP 07/10** Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10** P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10** Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10** Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*
- WP 03/10** Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.*
- WP 02/10** Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots.*
- WP 01/10** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España.*
- WP 14/09** Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America.*
- WP 13/09** Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development.*

- WP 12/09** Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies.*
- WP 11/09** J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión.*
- WP 10/09** Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica.*
- WP 09/09** Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization.*
- WP 08/09** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries.*
- WP 07/09** Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.*
- WP 06/09** Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.*
- WP 05/09** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.*
- WP 04/09** Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.*
- WP 02/09** Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade.*
- WP 01/09** Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments.*
- WP 08/08** Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08** Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa.*
- WP 06/08** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities.*
- WP 05/08** Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited.*
- WP 04/08** Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving.*
- WP 03/08** Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement.*
- WP 02/08** Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08** Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*

- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

#### OCCASIONAL PAPERS

- OP 02/17** Braña, Francisco J.; Molero, José: *The economic role of the State on the Spanish democratization and "development" process. A case of success?*
- OP 01/16** Borrell, Josep; Mella, José María; Melle, Mónica; Nieto, José Antonio. *"¿Es posible otra Europa? Debate abierto."*

#### POLICY PAPERS

- PP 01/15** De la Cruz, C.: *Cambio, Poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: Reflexiones para no perdernos en el camino.*
- PP 01/14** Luego F.; Vicent L.: *Encrucijadas de la moneda única. Algunas claves para una reflexión desde la periferia.*
- PP 01/11** Monedero J.C., Democracia y Estado en América Latina: *Por una imprudente reinención de la política.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego, José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido.*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors.*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*

- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06** Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05** Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05** Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05** Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichuwas.*
- PP 02/04** Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04** Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Priale, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*
- DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”**
- DT 16/11** Fernández Vítors, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas.*
- DT 15/11** Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10** Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08** de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca.*
- DT 12/08** Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08** Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07** Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

